COLOMBIA SIGLO XX

DESDE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS HASTA LA ELECCIÓN DE ÁLVARO URIBE



COLOMBIA SIGLO XX

DESDE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS HASTA LA ELECCIÓN DE ÁLVARO URIBE

CÉSAR MIGUEL TORRES DEL RÍO





Primera edición:
Grupo Editorial Norma, 2010
Bogotá, D. C.
Segunda edición:
marzo del 2015
Bogotá, D. C.
Primera Reimpresión Marzo del 2018
ISBN: 978-958-716-777-1
Número de ejemplares: 300
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Diseño de colección
Tangrama
tangramagrafica.com
Diseño de cubierta:
Santiago Mosquera Mejía
Diagramación:
Kilka Diseño Gráfico
Impresión:
Carvajal Soluciones de Comunicación

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7. N.° 37-25, oficina 13-01
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D. C.



Torres Del Río, César Miguel, 1954-

Colombia siglo XX : desde la guerra de los mil días hasta la elección de Álvaro Uribe / César Miguel Torres Del Río. -- 2a ed.-- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

396 p. ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN : 978-958-716-777-1

1. COLOMBIA - POLÍTICA Y GOBIERNO – SIGLO XX. 2. COLOMBIA – RELACIONES EXTERIORES. 3. DESARROLLO POLÍTICO – HISTORIA – COLOMBIA – SIGLO XX. 4. POLÍTICOS COLOMBIANOS – HISTORIA – SIGLO XX. 5. FUERZAS ARMADAS – COLOMBIA. I. Pontificia Universidad Javeriana.

CDD 320.9861 ed. 21

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S. J.

opg. Marzo 18 / 2015

Para Tatiana Fernanda, mi bebita

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

El lector tiene en sus manos un libro sobre historia política de Colombia durante el siglo XX, periodo extenso para nosotros los colombianos, con seguridad demasiado, si lo comparamos con la "breve" centuria mundial que estudió el historiador Eric Hobsbawm. Intenso, también, y de qué manera, en la formación del Estado y de las clases sociales; en la confrontación entre los ciudadanos; en la movilización obrera, campesina, indígena, estudiantil y democrática; en la organización social de las comunidades; en el desarrollo de las instituciones; en la profesionalización y evolución de las Fuerzas Armadas; en el accionar de los partidos políticos, y en la naturaleza y características de la violencia y del conflicto armado. No menos cierto es que fueron cien años de caminar pausado para la participación de la mujer en los asuntos del país y para la inserción de Colombia a los ritmos de la economía mundial; así mismo, lo fueron para el diseño y ejecución de una política exterior acorde con las necesidades internas y con las vertiginosas realidades internacionales.

Colombia sigue haciendo parte de los países que hoy, en el siglo XXI y en el concierto mundial, son caracterizados como atrasados, dependientes y violentos. Infortunadamente, esa era la situación al comienzo del siglo XX. ¿Cuáles son las razones que explican tal fenómeno? ¿Por qué no pudimos superar los escollos de variada índole, endógenos y exógenos, que surgieron en nuestra historia? ¿Cómo enfrentaremos los desafíos que el siglo XXI y la globalización nos están imponiendo? ¿De qué forma podremos obtener la paz, la justicia y la reparación? ¿Cómo contribuir a la (re)construcción de la memoria colectiva?

La historia no es solamente el pasado; abarca también el presente. La motivación para conocer el pasado parte de nuestros problemas, inquietudes y cotidianidades en el presente. Las preguntas que nos hacemos sobre lo que está sucediendo en la actualidad tienen buena parte de sus respuestas en el ayer; en otras palabras, comprendemos el pasado por el presente y este por aquel, como nos lo ha enseñado el historiador francés Marc Bloch. Todavía más: en la medida

en que aprehendemos el pasado, se nos hace posible *proyectar tendencias* de variado tipo en relación con los sucesos del presente. La intención de este libro, entonces, es facilitar la comprensión del presente a las nuevas generaciones de hombres y mujeres, a los estudiosos, a los jóvenes estudiantes, a los ciudadanos civiles y militares, a los políticos, a los religiosos, a los nacionales de otros países.

Nuestra mirada del siglo XX ha sido global y diacrónica; los acercamientos logrados en los niveles de los variados procesos estudiados, estructurales y coyunturales fueron posibles gracias a tal enfoque. No contiene esta obra, sin embargo, tesis originales obtenidas mediante una investigación prolongada con base en nuevas hipótesis. Con nuestra propia interpretación, abordamos el conocimiento científico ya adquirido sobre la historia. Para ello, partimos de un convencimiento, inserto en el actual debate con la corriente posmoderna: tanto el pasado como la verdad sobre él se pueden conocer. El ayer siempre está abierto a reinterpretaciones y, por tanto, a nuevas verdades –objetivas, parciales y relativas–. Como afirma el historiador inglés Edward Carr, la interpretación es la savia de la historia.

A lo largo de los 14 capítulos que conforman el presente libro, presentamos dos aspectos historiográficos e históricos novedosos: 1) el tratamiento, *in extenso*, de la problemática de la política exterior de Colombia y de sus relaciones internacionales y, 2) el estudio de la institución armada y su relación con el Estado y el conjunto social. Ambos han sido estudiados, por supuesto, con notable profesionalismo; sin embargo, hablar de la Doctrina *Respice Polum*, del "Plan Lazo" de las Fuerzas Armadas, o de la seguridad del Estado, por ejemplo, sigue siendo un asunto de especialistas. De allí que quisiéramos superar tal desequilibrio analítico. Si esta obra lo ha conseguido, dependerá de su evaluación, amigo lector.

Bogotá, enero del 2009.

***

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

Cinco años han pasado desde la primera edición de este libro. Ha contado con el generoso juicio de los lectores y la inevitable crítica de quienes conocen y ejercen el difícil oficio de hacer historia.

Interpretar la historia en medio del conflicto armado es siempre polémico; las discusiones en la mesa de negociaciones en La Habana entre las FARC

y el gobierno de Juan Manuel Santos son un botón de muestra. ¿Desde cuándo concebir el inicio del enfrentamiento? ¿1930? ¿1985?

Nunca como ahora la historia ha tenido que comparecer ante los estrados jurídicos: Francia, Alemania, la antigua Yugoslavia, Sudáfrica, España, Colombia... Pero como historiadores únicamente nos dedicamos a construir la *verdad histórica*; apreciamos matices; nos asomamos a las complejidades; trabajamos con el tiempo condensado del ahora –no con el cronológico y mecánico del reloj– que nos pone frente al pasado, nos inquiere por el presente y nos exige proyectar tendencias hacia lo que vendrá. La verdad histórica se construye desde el presente. La *verdad judicial* es la del juez, encargado de dictar sentencia y sellar el proceso.

En esta segunda edición hemos agregado un texto en el Epílogo, el cual cubre los años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y se ocupa marginalmente del gobierno de Juan Manuel Santos. Ambos mandatos, por supuesto, ya obligan a preparar un nuevo libro.

Agradezco a la Editorial Pontificia Universidad Javeriana y a Nicolás Morales Thomas, su director, el empeño y dedicación para que esta segunda edición esté en manos del lector. Debo también mencionar a un hombre generoso, Germán Mejía Pavony, decano académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Javeriana, quien ofreció y demostró todo su apoyo para el proyecto editorial. Asimismo, mis alumnos de pregrado y posgrado han sido estímulo cotidiano para continuar en la complicada labor de investigar y escribir la historia.

Bogotá, febrero del 2015.

Capítulo 1
Los años sombríos

La devastación

La guerra civil de los Mil Días marcó el fin del siglo XIX y el comienzo del XX; sin embargo, ese pasado no condicionó nuestro futuro a la guerra permanente. Como la mayoría de los recurrentes enfrentamientos armados entre liberales y conservadores que caracterizaron la segunda mitad del siglo XIX, el último, el de los Mil Días, expresaba una prolongada crisis del Estado, del régimen político, de los gobiernos y de las relaciones entre los sectores sociales que comenzaban a tomar forma. La guerra puso en primer plano las distintas propuestas sobre modelos y mecanismos de control social desde el Estado, y acrecentó las diferencias en torno a las variadas maneras de concebir y ejercer la democracia y el poder; también cuestionó la hegemonía cultural de la Iglesia y la subordinación a esta del orden político.

Cuando en 1892 el vicepresidente Miguel Antonio Caro reemplazó a Rafael Núñez en la Presidencia de la República, la dirigencia liberal y los sectores financieros afectados por la introducción del papel moneda de curso forzoso y el abandono del patrón oro cuestionaban la Regeneración debido a sus prácticas autoritarias y su excesivo centralismo político-administrativo, que asfixiaba a quienes aspiraban a renovar la élite dirigente nacional. Amparado en la Constitución de 1886, Caro desplegó una serie de medidas que incluyeron el destierro y la cárcel, la censura de prensa y el recorte de las libertades civiles, la persecución política y la exclusión electoral. Junto con otros factores, el resultado condujo a la guerra de 1895 y después ~~a~~ la de los Mil Días.

Sin embargo, hablar de Regeneración no es sinónimo de monolitismo conservador, ni referirse a la oposición ante ella consigna la idea de unidad liberal. Hacia 1896 los integrantes del partido gobernante se hallaban divididos en "nacionalistas" e "históricos"; los primeros eran partidarios de mantener intactos los trazos originales del proyecto regeneracionista, controlando el aparato burocrático y los recursos del Estado, y los segundos propugnaban

por la descentralización administrativa, el incremento en las obras públicas, el aumento en la responsabilidad del órgano ejecutivo, reformas en la ley de prensa y en el régimen electoral, el freno a la corrupción y la suspensión del régimen de papel moneda.

En el liberalismo la situación comprometía a "pacifistas" o "civilistas" y a los llamados "guerreristas"; estos últimos creían agotadas las posibilidades de cambio en el proyecto regenerador y se preparaban conscientemente para la guerra. Entre los pacifistas se destacaban Aquileo Parra, Salvador Camacho y Sergio Camargo; los guerreristas contaban con Rafael Uribe Uribe, Maximiliano Grillo y Ricardo Tirado; los civilistas publicaban *La Crónica*, y los belicistas, *El Autonomista*. El punto de una reforma electoral, que incluyó la modificación de los requisitos para ser elector, permitió una alianza fugaz entre históricos conservadores y liberales. Cuando en noviembre de 1898 fracasó el intento de hacer aprobar una reforma electoral en el Congreso, los guerreristas liberales desplegaron sus velas y se hicieron a la mar.

Entre tanto, en el conservatismo la división se acentuó a partir de 1896, pues los históricos publicaron el *Manifiesto de los 21* y después *Las bases*, documentos en los que se sustentaban las críticas a la Regeneración y se pedía la reforma a la Constitución de 1886. La proximidad de las elecciones presidenciales y la necesidad de mantener el proyecto regeneracionista condujo a los nacionalistas a proponer la fórmula de Manuel Antonio Sanclemente para presidente y José Manuel Marroquín para vicepresidente, fórmula que en 1898 fue la ganadora frente a la de los liberales. Como Sanclemente pasaba de los ochenta años, el vicepresidente asumió la jefatura del Estado. En un lapso de cuatro meses se apartó de la tutela de Miguel Antonio Caro, se acercó a los históricos y a los liberales e introdujo importantes reformas. La reacción nacionalista fue separar a Marroquín y posesionar a Sanclemente como presidente, quien echó para atrás lo realizado por el vicepresidente.

La actitud gubernamental, las difíciles condiciones económicas del país y la situación política generada desde el Estado, fueron las chispas que prendieron el combustible que llevaron a la guerra civil en octubre de 1899. Paralelamente a estos acontecimientos, los históricos fueron preparando las condiciones para un golpe de Estado contra el presidente Sanclemente. Apoyados en sectores del Ejército y con el visto bueno del Partido Liberal, esa facción conservadora puso en el sillón presidencial a José Manuel Marroquín el 31 de julio de 1900. Hasta 1904 este gobernaría, pero no con los métodos del diálogo y la inclusión política de los liberales, sino con los que habían utilizado los nacionalistas; los históricos lo apoyaron con mayor ardentía que sus mismos copartidarios.

La guerra civil de los Mil Días, de 1899 a 1902, tuvo repercusiones negativas en todos los ámbitos. No solo en el estado de ánimo de la población civil, habitantes

rurales en su mayoría, sino también en el de los combatientes liberales y conservadores. Fue, además, la guerra que más dividió a los colombianos en su vida cotidiana, pese a lo acostumbrados que estaban a los enfrentamientos armados. Las "contribuciones forzosas" a cargo de cada uno de los ejércitos en combate (en especial de ganado), el saqueo, la retaliación, las agresiones contra el clero católico, el secuestro, las mutilaciones, la profanación de tumbas y, en general, las vejaciones de todo tipo sobre el adversario quedaron como huella imborrable.

Se calcula que murieron unos cien mil compatriotas, en un país ante todo rural que para comienzos de siglo alcanzaba los cuatro millones de habitantes. La administración de justicia también se vio afectada notoriamente, tanto por el hecho de que los funcionarios se enrolaban en uno de los varios ejércitos como por el cese de actividades, la destrucción de archivos y la liberación de presos.

Los combatientes fueron de distinto tipo. Fernán González (2001) señala que los hubo "generales-caballeros" y guerrilleros, y que estos últimos eran campesinos analfabetas, pequeños propietarios y colonos, trabajadores independientes, negros de las dos costas e indios de La Guajira, Cauca, Panamá y sur del Tolima. También eran artesanos, desocupados y empleados, estudiantes y comerciantes. Carlos Eduardo Jaramillo (1991) recuerda que participaron niños y "juanas" –mujeres que iban al combate como oficiales o soldados, como espías o enfermeras–, curas y obispos.

Los actores externos desempeñaron un papel importante. Las potencias estuvieron involucradas: Estados Unidos y Francia, ambas con intereses en el Panamá colombiano y en su canal ístmico. Países vecinos y de América Latina seguían con preocupación los hechos bélicos y algunos de ellos tomaron partido por los contendores e incluso suministraron ayuda. Este fue el caso del Ecuador de Eloy Alfaro, quien suministró el mayor volumen de recursos; la Venezuela de Cipriano Castro, con ayuda tardía y limitada, y la Nicaragua de José Santos Zelaya.

Por otra parte, en cuanto guerra agraria, el campo había sido devastado: sus hombres habían marchado a los frentes de batalla y sus cultivos postergados. El uso comercial de los medios de transporte terrestres y marítimos se menguó, pues se utilizaron para la carga y traslado de elementos bélicos, y las escasas e importantes vías de comunicación se convirtieron en rutas militares para el acopio de armas. Debido a lo anterior, el comercio con el exterior disminuyó sensiblemente y cualquier proyección estratégica a cargo del gobierno en cuanto a inserción a la economía mundial quedó desbaratada. Se calcula en unos 25 millones de pesos oro la destrucción de la riqueza pública.

Desde el Estado se había utilizado irresponsablemente el erario para financiar los afanes militares. Además del curso forzoso del papel moneda, se autorizó la emisión indefinida de billetes, lo que incrementó la inflación y llevó a que la moneda nacional se depreciara: al inicio de la guerra el tipo de cambio

estaba en un 400% y al final se llegó a ubicar en 19.000%. Entre 1886 y 1899 se habían emitido unos 40 millones de pesos, pero entre 1899 y 1903 la cifra llegó a los 900 millones.

Los mercados fueron los primeros en afectarse. El dinamismo alcanzado en el mercado interno se había paralizado y la anhelada integración nacional solo tuvo lugar muchos años después. Algo similar había ocurrido en el frente externo; el comercio de exportación, ya disminuido por la confrontación interna, acusó un relanzamiento lento, ya que solo hasta 1906 las exportaciones volvieron a lograr los niveles de 1890. En cuanto al comercio de importación, la severa inflación había hecho imposible adquirir los productos extranjeros, pues había que pagarlos en oro, y el elevado tipo de cambio había obligado a que los negocios a futuro se frustraran.

No obstante, la guerra tenía que terminar. Y cuando esto ocurrió se firmaron tres tratados entre los contendientes: el Tratado de Neerlandia, del 24 de octubre de 1902; el Tratado de Wisconsin –llamado así por haber sido firmado en ese buque de guerra estadounidense– del 21 de noviembre de 1902, y el Tratado de Chinácota, del 3 de diciembre de 1902. Los combatientes de cada bando fueron amnistiados e indultados por sus delitos políticos.

Y nos quitaron Panamá

Sin ser consecuencia directa de la Guerra de los Mil Días, la pérdida del departamento de Panamá está asociada con ella. Lamentablemente para Colombia, la suerte de Panamá estaba relacionada con la búsqueda mundial de equilibrios geopolíticos entre Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

Desde época temprana, los estamentos dirigentes estadounidenses habían proyectado una presencia continental en el hemisferio occidental. Manuel Torres, colombiano y cercano a los círculos gobernantes de Estados Unidos, fue quien formuló para el presidente James Monroe el primer borrador de la que posteriormente fue conocida como la Doctrina Monroe, una declaración de política exterior que pretendía afirmar los intereses de la naciente potencia continental.

La Doctrina, formulada en 1823, al tiempo que proyectaba la intervención y hegemonía del país del norte sobre el conjunto de la región, no aceptaba la intromisión europea en los asuntos del hemisferio occidental. Esta ha permanecido vigente hasta hoy mediante su actualización geopolítica y estratégica según los contextos sociopolíticos y los intereses coyunturales de la potencia. Esta Doctrina se ha conocido con distintos nombres en la historia: Destino Manifiesto, Corolario de Roosevelt, Diplomacia del Dólar, Buena Vecindad y otros más; recientemente fue denominada Iniciativa para las Américas.

Gran Bretaña, Estados Unidos y el Caribe

Las desavenencias entre Estados Unidos y Gran Bretaña tenían como telón de fondo el proyectado canal por el istmo de Panamá. A comienzos de la década de 1840, los ingleses tomaron posesión de la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, con un personaje apodado el "rey" Roberto Carlos Federico I. Su interés era construir un canal por el istmo allí existente, lo que siete años después se concretó en un tratado, así como afianzar su posesión sobre Belice, territorio que entró en disputa con Guatemala.

Estados Unidos reaccionó presionando también por la firma de un tratado con Nicaragua en el que se estipulaba que a los ciudadanos y barcos del mundo se les permitiría pasar por el eventual istmo en igualdad de condiciones con los norteamericanos. Gran Bretaña recurrió entonces a la ocupación de la Isla del Tigre, posesión hondureña sobre el Pacífico, pero los norteamericanos lograron prontamente la firma con Honduras de un tratado de amistad, navegación y comercio, en septiembre de 1849, y además obtuvieron la cesión provisional de la isla.

Previamente el país del norte había logrado firmar con Colombia el Tratado Mallarino-Bidlack, de amistad, comercio y navegación, el 12 de diciembre de 1846, mediante el cual se aseguraban ventajas en la eventual construcción y tránsito por el canal de Panamá. Con el tratado se garantizaba a ciudadanos, buques y mercancías norteamericanas privilegios e inmunidades similares a los dispuestos en la Nueva Granada; se establecía para Estados Unidos el derecho de tránsito, sin gravámenes, por cualquier medio de comunicación que existiera o pudiera existir en el futuro, y se determinaba que los bienes de exportación que pasaran por el istmo no pagarían derechos de importación. A cambio, Estados Unidos garantizaría la completa neutralidad del istmo y el libre tránsito, así como la soberanía y propiedad de la Nueva Granada.

Los enfrentamientos comerciales y políticos entre la metrópoli inglesa y su antigua colonia tenían que llegar a un punto de equilibrio, el cual se alcanzó con la firma del Tratado Clayton-Bulwer, el 19 de abril de 1850. Este consignó la mutua incapacidad para imponerse sobre el adversario. En efecto, entre otros, el texto establecía la protección común a las posibles vías de comunicación que se pudieran construir por Tehuantepec o Panamá; que no habría intervención exclusiva sobre el canal por Nicaragua; que no instalarían bases militares en Nicaragua; que no ocuparían o ejercerían dominio sobre Nicaragua, Costa Rica, Costa de Mosquitia o parte alguna de Centroamérica, y que se garantizaría la neutralidad del canal en caso de guerra. Lo que hay que destacar es que los estadounidenses lograron incluir el eventual canal por Panamá y, además, que hicieron validar en los hechos la Doctrina Monroe.

El Clayton-Bulwer fue reemplazado tiempo después, en 1901, por el Hay-Pauncefote, en el que se establecía que Estados Unidos construiría un canal, que tendría su posesión y el goce de los derechos inherentes, que lo regularía y gobernaría y que para ello adelantaría la política militar que fuera necesaria. De modo que los británicos se retiraban de la contienda mundial por la puerta trasera.

Después vinieron otros tratados norteamericanos con Honduras y Nicaragua que afianzarían su presencia en Centroamérica. Sin embargo, Panamá se abría paso en los intereses geopolíticos de Estados Unidos a tal punto que sus tropas desembarcaron allí en ocho oportunidades: 1856, 1860, 1865, 1873 (dos veces), 1885, 1901 y 1902. En Colón lo hicieron en 1868, 1885 (dos veces), 1901, 1902 y 1903 e incluso en Bocas del Toro en 1895 y 1902. Como se sabe, en 1880 y 1898, los presidentes Rutherford Hayes y William McKinley habían declarado tajantemente que los intereses de su país exigían un canal interoceánico bajo el dominio norteamericano. Y en 1903 Theodore Roosevelt declaró: "Me apoderé de Panamá".

La Spooner Bill y el Tratado Herrán-Hay

Avanzando en las pretensiones de controlar un canal y considerando los fracasos de la francesa Compañía Universal del Canal de Panamá y su continuadora, la Compañía Nueva del Canal, en junio de 1902 el senado estadounidense aprobó la Ley Spooner. Entre otros aspectos, autorizaba a comprar todos los derechos de la Compañía Nueva del Canal, a adquirir de Colombia el dominio perpetuo de una faja de tierra de 10 millas de ancho (una milla equivale a 1,609344 kilómetros), a proteger el canal con su propia policía y sus tribunales y a obtener los derechos de uso y disposición de las aguas de la región y de los beneficios perpetuos del ferrocarril de Panamá.

Entre tanto y en medio de los avatares propios de la guerra civil de los Mil Días, el gobierno colombiano también se encontraba presionado por los intereses de Estados Unidos. Fue entonces cuando el negociador colombiano José Vicente Concha les presentó un proyecto de tratado semejante a la Ley Spooner que no pudo concretarse. Algún tiempo después Tomás Herrán presentó otro texto que sí fue firmado y que se conoce como el Tratado Herrán-Hay. En este se admitía que Estados Unidos tendría arriendo perpetuo sobre una faja de 10 millas en Panamá por la suma de US$250.000 anuales, que los derechos y privilegios que aquel adquiría no afectarían la soberanía de Colombia, así como que el canal sería neutro y que habría tribunales norteamericanos en la zona del Canal. Sin embargo, el 12 de agosto de 1903 el Senado de Colombia rechazó el Herrán-Hay por considerarlo lesivo a la soberanía nacional.

Colombia, el ferrocarril y la Compañía Universal del Canal

En todo el proceso que conllevó la pérdida de Panamá los representantes de Colombia no actuaron debidamente y fracasaron en las negociaciones relativas a los intereses económicos que nos correspondían, tanto por la apertura del Canal como por el tránsito del ferrocarril que uniría el Atlántico con el Pacífico.

En cuanto a la francesa Compañía Universal del Canal, debe señalarse que su propietario era Philippe Buneau-Varilla y el director Fernando de Lesseps, el ingeniero que había diseñado y construido el Canal de Suez. Pese a que la Compañía había alcanzado a excavar quince millas por el lado del Atlántico y cuatro por el Pacífico, o sea, unos 31 kilómetros, malos manejos financieros y cálculos deficientemente elaborados, entre otros factores, la llevaron a la quiebra.

Sin embargo, la historia de este descalabro está asociada a la Compañía del Ferrocarril de Panamá, de propiedad estadounidense. Cuando se firmó el contrato sobre el uso del ferrocarril se estableció que durante su vigencia Colombia no podría construir ni conceder a ninguna compañía otra vía de rieles ni tampoco abrir un canal sin consentimiento de la Compañía del Ferrocarril. En ese mismo contrato Colombia estipulaba que debería recibir la mitad de la indemnización que esta compañía exigiera a la Compañía del Canal por hacer la apertura de la vía ístmica; pero en una gran maniobra financiera, en 1881, esta última compró 68.887 acciones de las 70.000 que poseía la Compañía del Ferrocarril, o sea, el 98,41% del total. De esa manera, los "ferrocarrileros" no exigieron indemnización a los "canaleros" y Colombia perdió un monto considerable de dinero, mientras que la compañía norteamericana recibió todos los beneficios económicos.

Además de todo, según negociaciones previas, Estados Unidos tenía que pagar US$40 millones por los derechos de la Compañía del Canal, de lo cual le correspondería una buena parte a Colombia. No obstante, cuando Panamá nos fue arrebatada en 1903, Buneau-Varilla, el propietario francés, negoció directamente con los norteamericanos, pues ya el istmo era un país independiente. Colombia instauró entonces una demanda ante un tribunal francés, y en su dictamen, este señaló que en el Tratado de marzo de 1878, el cual había otorgado la concesión, Colombia se había comprometido a resguardar la soberanía nacional en el territorio panameño, asunto que no había cumplido; asi mismo el tribunal agregó que la soberanía panameña en ese momento la ejercía otro país, Panamá. Por lo tanto, Colombia perdió la demanda y encima de todo tuvo que pagar los costos del proceso.

El rapto

Con la intervención directa político-militar norteamericana, la participación cómplice de sectores panameño-colombianos y la argucia jurídico-política de Buneau-Varilla, la República de Panamá nació el 3 de noviembre de 1903. El 4 se proclamó la Declaración de Independencia, y el 18 se firmó el Tratado Hay-Buneau-Varilla, con 26 Artículos. Con este tratado se legalizó y legitimó la secesión.

Cuando Estados Unidos conoció la decisión del Senado colombiano de agosto de 1903 sobre el Tratado Herrán-Hay, consideró viable la opción de impulsar la secesión panameña para alcanzar sus objetivos estratégicos. En este asunto no le faltaban amigos en el istmo. Resulta que la provincia de Panamá previamente se había separado de Colombia en tres oportunidades –en 1830, dos veces, y en noviembre de 1840, lo cual perduró un año completo–, debido a la desidia e incapacidad administrativa del gobierno de Bogotá para mantener relaciones mercantiles y políticas.

En este contexto Philippe Buneau-Varilla entró en negociaciones con los norteamericanos y directamente con el presidente Theodore Roosevelt para preparar la secesión y concretar un nuevo tratado entre lo que sería la nueva República de Panamá y Estados Unidos. La operación logística la adelantó el país del norte colocando sus barcos de guerra en ambos lados del istmo y controlando el tránsito del ferrocarril mientras que Buneau-Varilla armaba el equipo panameño que asumiría las riendas del nuevo Estado. Se dice incluso que la esposa del francés elaboró el primer dibujo de la bandera panameña. A propósito del Tratado que lleva su nombre dice Philippe Buneau-Varilla en su libro *Panamá. Su pasado. Su presente. Su Porvenir*:

> Deseaba evitar toda participación de soberanía en la zona del canal [...] Esa participación era la debilidad del Tratado Herrán-Hay. Hice entonces una innovación en el derecho internacional. Decidí conceder a los Estados Unidos, *en el interior de la zona*, todos los derechos, poderes y autoridad que les corresponderían si fueran el país soberano, y eso con total exclusión del ejercicio de dichos derechos, poderes y autoridad por parte del país soberano, la República de Panamá.

Cuando el 4 de noviembre se proclamó la "independencia", también se designó a Buneau-Varilla como ministro plenipotenciario de la naciente República. El 18 de noviembre y en calidad de ministro negoció y firmó el Tratado Hay-Buneau-Varilla que legalizó y legitimó la secesión. Por medio de sus Artículos Estados Unidos garantizó la independencia panameña y la neutralidad del canal; así tendrían a perpetuidad el uso, ocupación y control de una faja de tierra de 10 millas a lado y lado del canal, las tierras e islas adyacentes, el uso de ríos, riachuelos y lagos dentro de los límites de la zona del canal, así como el

monopolio para la construcción y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación. No pagarían peajes aduaneros ni los demás impuestos del caso.

En compensación, pagaría a Panamá US$10 millones por el canje de ratificaciones del Tratado y una anualidad de US$250.000. Panamá cedería a Estados Unidos cualquier participación a que pudiera tener derecho por las futuras utilidades del canal. Igualmente los norteamericanos podrían establecer instalaciones militares y colocar efectivos policiales y ejército.

Y aún hay más, el 29 de enero de 1904, la élite panameña hizo aprobar en la Asamblea Constituyente una enmienda que decía (Torres Del Río, 1994):

> El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica tiene el derecho de intervenir en cualquier asunto de la República cuando se trate de restablecer la paz pública y el orden constitucional perturbados. Esta facultad la tienen los Estados Unidos en virtud del tratado, por el cual han asumido la obligación de proteger la independencia y la soberanía de esta República.

Por las acciones aquí referidas, Philippe Buneau-Varilla y Theodore Roosevelt fueron exaltados para la posteridad. El primero obtuvo de su gobierno la medalla Legión de Honor, y el segundo fue galardonado en 1906 con el Premio Nobel de Paz.

Consumada la secesión y luego de un periodo de amargas relaciones entre Estados Unidos y Colombia, comenzó el trámite entre los dos países para firmar un tratado que diera por terminado el asunto, lo que se logró con el Tratado Urrutia-Thompson. En la primera versión de este, los norteamericanos expresaban su pesar por la alteración de las relaciones cordiales, admitían indemnizar a Colombia con US$25 millones y concedían una serie de franquicias respecto al canal. En este documento también se fijaron los límites entre Colombia y Panamá, lo que hizo que nuestro país tuviera que reconocer al nuevo territorio como República independiente.

Y aunque Colombia aprobó el Tratado en 1914, Estados Unidos postergó su firma hasta 1921; ello se debió a que hubo una intensa oposición al párrafo que señalaba el "sincero pesar" norteamericano por su culpabilidad en la secesión de 1903. Retiradas las palabras mencionadas y establecido que el pago de los US$25 millones por indemnización se haría en cinco cuotas anuales, el país del norte procedió a la aprobación del instrumento bilateral.

Es necesario anotar que en medio de las negociaciones conducentes a la firma del Tratado Urrutia-Thompson el entonces canciller Marco Fidel Suárez proclamó, en 1913, la Doctrina *Respice Polum*. Esta proponía mirar hacia el norte, hacia la Estrella Polar, es decir hacia Estados Unidos. Fue la primera doctrina de política exterior que el Estado colombiano asumió para el ejercicio de sus

relaciones internacionales y la que hasta hoy rige las actividades centrales de la Cancillería. Menciona, así mismo, que Colombia tenía unos derechos consignados en el Tratado Urrutia-Thompson.

En 1979, por el Tratado Uribe Vargas-Ozores (Colombia y Panamá), se estableció que desde el 31 de diciembre de 1999 cuando entrara en vigor el Tratado Torrijos-Carter (Panamá y Estados Unidos) nuestros derechos estarían garantizados; hoy se conocen como los "últimos derechos". En cuanto a los límites entre los dos países, quedaron fijados en el Tratado Vélez-Victoria del 24 de marzo de 1924.

Antes de concluir este capítulo, cabe señalar lo ocurrido en Panamá años después. El 7 de diciembre de 1977 se firmaron en Washington los Tratados Torrijos-Carter, por el general-presidente Omar Torrijos y el mandatario James Carter. Por el primero, Estados Unidos transferiría a Panamá la soberanía del Canal el 31 de diciembre de 1999; por el segundo, Estados Unidos garantizaría a perpetuidad el libre tránsito y la neutralidad del Canal. Basándose en este último Tratado, Estados Unidos invadió Panamá en diciembre de 1989.

Capítulo 2
El Quinquenio

Terminada la Guerra de los Mil Días y ocurrido el rapto de Panamá, el país pareció entrar en una nueva fase. Ante todo se requerían la reconquista de la ciudadanía y la reconstrucción económica y social de la República. A lo primero aspiraba el Partido Liberal; a lo segundo, el conjunto de los sectores sociales. Uno y otro eran impensables sin la concordia nacional, bandera enarbolada por el conservador candidato presidencial Rafael Reyes y su fórmula vicepresidencial Ramón González Valencia.

La economía

El general Rafael Reyes se posesionó el 7 de agosto de 1904 e inició lo que hoy conocemos como el Quinquenio, pues gobernó hasta 1909. Este hombre experimentado en el mundo de los negocios contaba también con la sapiencia que dejan los cargos diplomáticos en el exterior y con los galones que se obtienen en los campos de batalla. Conocedor como pocos de la forma como se practicaba la política menuda y de cómo los partidos políticos sobrevivían en su relación con el Estado y con sus clientelas. Comenzó su mandato invitando a participar a los liberales en su gabinete ministerial: Lucas Caballero como ministro de hacienda y Enrique Cortés como canciller.

Pero las resistencias a la concordia eran fuertes. En 1903 el Directorio Nacional Conservador insistía en que no se podían hacer concesiones al liberalismo, pues a cada una de ellas este respondía con la guerra. Hubo quienes quisieron crear el Partido Católico para impedir el resurgimiento de doctrinas nocivas, entre ellas, claro, el liberalismo. En 1904 el arzobispo de Bogotá reiteró su prohibición, bajo pena de pecado mortal, para leer, imprimir y favorecer la prensa liberal; lo propio hicieron los obispos de Pasto y Pamplona al referirse a los periódicos liberales que apoyaban la candidatura de Rafael Reyes.

EL INTERVENCIONISMO "COYUNTURAL"

La decisión de Reyes de hacer del intervencionismo de Estado palanca del desarrollo a pesar de su orientación ideológica contraria a ella nacía del reconocimiento de la aguda crisis económica y social de Colombia. En este sentido compartía la tradición y obra del periodo conservador, que se había iniciado en la década de los ochenta del siglo XIX, y de la llamada Regeneración de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro: el Estado no debería intervenir sino en lo estrictamente necesario.

No obstante, dadas las condiciones que su gobierno enfrentaba tomó la pragmática decisión de un intervencionismo "coyuntural", activo y creador que infundiera ánimo inversionista en los hombres de empresa y en el capital extranjero para conducir al país por la senda del progreso. Esta decisión iba de la mano con la orientación que le imprimió a su gobierno: la mejor vía para dejar a un lado la pugna política del periodo anterior era concentrarse en la modernización y el desarrollo económico.

En tanto que la guerra civil, la caída de la economía nacional y la inserción al mercado mundial habían creado condiciones para el surgimiento de grupos de interés diferentes a los sectores tradicionales, Reyes optó por negociar directamente con ellos sin la perturbadora mediación de las directivas políticas, lo que le valió conflictos con el Partido Nacional, dirigido por Miguel Antonio Caro y, críticas de empresarios reconocidos, como Pedro Nel Ospina. De todos modos, la mencionada forma de intervencionismo arrojó resultados directos y comprobables en su periodo de gobierno.

VÍAS PÚBLICAS Y DIVISIÓN TERRITORIAL

El lema de Reyes "Menos política y más administración" permitió el cubrimiento de un amplio programa para las vías de comunicación. Para ello en 1905 se crearon dos poderosos instrumentos intervencionistas: el Ministerio de Obras Públicas y el Banco Central. Este estuvo dirigido por Pepe Sierra, consuegro y amigo personal de Reyes, y aunque no tuvo los resultados esperados, durante el periodo se ocupó de la política monetaria, administró las finanzas gubernamentales, corrigió los déficits presupuestales e hizo posible el pago de la deuda externa.

En cuanto al Ministerio, adelantó lo relativo a las vías de comunicación y se amplió el kilometraje del ferrocarril: el de Antioquia a Puerto Berrío; el de Girardot con el de la Sabana; Honda-La Dorada hasta Ambalema; los de Bogotá-Zipaquirá y Girardot-Ibagué; el de Cauca hasta Papagayeros; el de Santa Marta hasta Fundación, con 95 kilómetros, lo que permitió el incremento de la exportación de banano, y se iniciaron los trabajos para el de Puerto Wilches. También hubo mejoramiento en las carreteras, sobre todo en Cundinamarca y Boyacá,

y en los caminos de herradura, y se logró un servicio eficiente y racional en la navegación por el río Magdalena, al mantener bajos los fletes. En 1905 se estableció el primer servicio regular de automóviles entre Honda y Mariquita; Rafael Reyes fue la primera persona que viajó en auto desde Bogotá hasta Santa Rosa de Viterbo, en Boyacá.

Todo esto significó un proceso modernizador que comenzó a fortalecer el mercado interno y una más rápida inserción a las economías externas. El ideal de la Regeneración, plasmado en la Constitución de 1886, comenzaba a hacerse realidad en el Quinquenio. Otro elemento dinamizador de la economía nacional proyectado con agudo cálculo político tuvo que ver con la centralización del Estado a través del desmonte de las grandes unidades territoriales. En buena parte, política, mental y administrativamente los caudillos regionales aún vivían en el siglo XIX y creían que el centro del país se ubicaba en cada uno de sus feudos hacendatarios y electorales.

Justamente para disminuirles el poder, reducir el tamaño de la oposición y hacer expedita la obra de su gobierno, Reyes dividió los departamentos entonces existentes; entre 1905 y 1908 se crearon primero seis, después 34 y el Distrito Capital de Bogotá, y el Gran Cauca se fraccionó en ocho departamentos. Al final de esa etapa de centralización solo sobrevivieron 24 unidades territoriales. Aquí debemos recordar que los departamentos existentes en el momento de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1905 eran nueve: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Santander y Tolima. Cien años después el mapa político-administrativo estaba dividido en 32 departamentos.

El proteccionismo

Per se el proteccionismo no fue sinónimo de industrialización y sobre el asunto mucho sabía Reyes por experiencia propia, debido a las políticas implementadas en el pasado por su partido, el Conservador, y por las propias durante el inicio de su gobierno. En general, las tarifas proteccionistas habían sido las normales, es decir, exenciones de los derechos aduaneros para cierto tipo de materiales y equipo y elevación de las tarifas de importación, por ejemplo a bebidas alcohólicas, tabaco y azúcar, subsidios, garantías de rendimiento sobre el capital, entre otras. Con estas medidas se beneficiaron, pero con fracasos en el corto plazo, las compañías de tejidos de Antioquia, Atlántico, Samacá, Cundinamarca y Magdalena. Lo mismo puede señalarse para las fábricas de conservas alimenticias, de producción de ácido sulfúrico, vidrio, papel y fósforos.

El presidente Reyes logró hacer del proteccionismo una herramienta para que la industrialización del país se fortaleciera, dado que ella ya venía produciéndose desde el siglo XIX. En efecto, se ofreció un amplio margen de ganancia

entre el gravamen al producto elaborado y el impuesto al semielaborado (materia prima). Como no había el suficiente personal de empresarios y tampoco se contaba con capitales fuertes ni con la técnica del caso, el margen de ganancia suplía al empresario y reducía el riesgo; en cuanto a la técnica, toda vez que el producto importado era semielaborado, lo que había que hacer en el país era poco. Con tal política proteccionista, como bien afirma Luis Ospina Vásquez, el gobierno de Reyes le "puso dientes" a la protección industrial.

La Asamblea Constituyente y Legislativa

Aunque las banderas de Reyes de reconstrucción del país y de concordia nacional le habían merecido el apoyo de importantes sectores políticos y empresariales, gobernó con mano dura. Con legislación de Estado de Sitio censuró la prensa, conculcó libertades civiles y mantuvo bajo férreo control a la oposición partidista. Cerró el Congreso y convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, que una vez puesta en marcha contó con el apoyo de los conservadores históricos y del liberalismo. En aquellas banderas vio el liberalismo la oportunidad de reconquista ciudadana, pues había estado proscrito durante dos décadas. Como anota Humberto Vélez (1989), de la política de concordia nacional del presidente Rafael Reyes el general liberal Benjamín Herrera dijo que "nos permitió respirar, nos reincorporó a la patria, nos convirtió en ciudadanos efectivos; hay que ser gratos". Fue con ese apoyo que el presidente Reyes adelantó su obra de gobierno.

El liberalismo, sin embargo, tenía su propio programa para la reconquista de la ciudadanía. En 1904 proponía: 1) devolución de la autonomía a los entes territoriales; 2) representación proporcional de todos los partidos en las corporaciones, administración pública y en el poder judicial; 3) reducción del periodo presidencial y supresión de la vicepresidencia; 4) reforma de la división territorial; 5) participación del Senado en los asuntos de relaciones exteriores; 6) abolición del reclutamiento forzoso; 7) atención a la instrucción pública primaria, y 8) sostenimiento del Concordato.

Como ya se dijo, el espíritu de concordia de Reyes lo llevó a trabajar con dos ministros liberales y con los grupos de interés que habían surgido en el tránsito hacia el nuevo siglo; por ello privilegió la relación directa sin pasar por el tamiz partidista. El problema más inmediato para resolver era el de la crisis fiscal del Estado, pues se adeudaba el servicio de la deuda externa con cerca de tres millones de libras esterlinas y, además, estaba en moratoria desde 1897; también se adeudaban los sueldos del estamento castrense y los de maestros y funcionarios de las cárceles, que superaban los cuatro millones de pesos oro; así mismo, se tenían que pagar las reclamaciones por los perjuicios causados en las guerras

civiles de 1895 y la de los Mil Días. Para ese enorme monto el Estado apenas contaba con un presupuesto de seis y medio millones de pesos; la diferencia equivalía a un déficit de aproximadamente 200 millones.

Dadas las condiciones de devastación agraria, los problemas asociados con la inflación y la tasa de cambio, con la incomunicación vial y sus consecuencias sobre los mercados interno y externo y con la imposibilidad de aumentar el presupuesto por medio de la renta de aduanas o del monopolio de salinas, Reyes necesitaba eliminar todos estos obstáculos y con urgencia comenzar su obra de gobierno. Pero a tal pretensión se oponía la oposición mayoritaria del Partido Nacional en el Congreso, el cual había sido elegido en 1904. La inmediata salida que el mandatario encontró, cuando se celebraba el segundo periodo de sesiones extraordinarias del máximo cuerpo legislativo, fue proceder a un golpe de Estado y cerrar la instancia congresional el 13 de diciembre; también declaró el Estado de Sitio.

A continuación apeló a la convocatoria de una Asamblea Constituyente; pero esta no fue elegida. Así, apoyándose en el Artículo 121 de la Constitución, el de Estado de Sitio, Reyes la convocó e instaló el 15 de marzo de 1905. Con base en la división administrativo-territorial de entonces (nueve departamentos), 27 integrantes principales y 54 suplentes la conformaron. Estos fueron nombrados por los consejos de gobierno departamentales, y por cada departamento hubo dos conservadores y un liberal. Inicialmente se estableció que sesionaría durante treinta días prorrogables, pero Reyes la convocó en varias oportunidades durante su gobierno.

Una de las primeras medidas que aprobó la Asamblea fue otorgar amplias facultades al presidente para implementar su obra económica. También la aprobación de decretos para reorganizar las rentas y aumentar impuestos, así como de un presupuesto anual para reemplazar la costumbre de hacerlo bianual, la prolongación del periodo presidencial por cuatro años, la aprobación de la ley de representación de minorías políticas, la abolición de la figura del vicepresidente y del carácter vitalicio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la supresión del Consejo de Estado y de las asambleas departamentales, estas últimas reemplazadas por consejos administrativos. También se le otorgó potestad al presidente para establecer una nueva división territorial.

Fuerzas Armadas

En su afán por fortalecer el Estado, Reyes no podía descuidar la institución castrense. Ya desde la Constitución de 1886 se había establecido que Colombia contaría con un ejército único no deliberante, pero las guerras de 1895 y de los

Mil Días, más otros factores, habían aplazado la concreción de tal medida. Al igual que Rafael Núñez, Reyes sabía que había que fundar el orden.

Sin embargo, hacerlo implicaba remontar factores objetivos y subjetivos surgidos en los fragores bélicos y en medio de la crisis institucional y de la debilidad del Estado. Uno de los factores subjetivos que atentaba contra la idea de una institución militar moderna era la condición misma de los oficiales que se habían formado en los campos de batalla, sin educación profesional ni predisposición para esta, pues creían que la guerra misma era la mejor escuela. Otro se refería a la abierta oposición política del liberalismo a lo que era el servicio militar obligatorio, pues en su criterio reduciría las posibilidades del desarrollo económico. Al respecto, el periódico *El Porvenir*, liberal de Cartagena, en su edición del 11 de marzo de 1899, señalaba:

> La verdad es que nosotros no tenemos necesidad de mantener un crecido ejército que, en definitiva, sirve solamente para empobrecer más nuestro tesoro y robarle brazos a la agricultura y a la industria, brazos que no vuelven a recuperar después ya nunca esos poderosos agentes de la riqueza pública.

Un tercer factor subjetivo tenía que ver con el escaso presupuesto gubernamental. En fin, un cuarto señalaba las anteriores y fracasadas experiencias de apertura de una Escuela Militar (1848, 1861, 1863, 1891 y 1896) para argumentar que las condiciones no se presentaban para iniciar una nueva. Con todo, la Escuela Militar de Cadetes fue reabierta en 1907 bajo orientación directa del presidente Rafael Reyes. Al mando de ella estuvo una primera misión militar chilena, cuyo objetivo era profesionalizar a las nacientes Fuerzas Armadas; al mismo tiempo empezó a funcionar en Cartagena la Escuela Naval Nacional y dos años después, se creó la Escuela Superior de Guerra. Las tres dependían del Ministerio de Guerra.

En este terreno Reyes encaró las nuevas realidades. Siendo ministro plenipotenciario en París había contratado una misión militar francesa para que se encargara de la dirección de la Escuela Militar, a partir de 1896. Bajo nuevas condiciones y considerando el informe del general Rafael Uribe Uribe, enviado especial a Chile para conocer de cerca el modelo prusiano del ejército austral, Reyes procedió a contratar una misión militar de ese país para que se encargara de la profesionalización de la institución colombiana.

Señalemos que por profesionalización de las Fuerzas Armadas debe entenderse el proceso de formación especial de un grupo de hombres, que aspiran a ser oficiales, en la carrera de las armas. La educación comprende todo lo relativo al arte de la guerra y a la consecución y mantenimiento de la paz interna y externa. En Colombia la profesionalización comprendió el periodo entre 1907 y

1943, cuando la máxima instancia de dirección de las Fuerzas Armadas le correspondió a uno de los generales egresado de la primera promoción de la Escuela Militar de Cadetes.

A la par con aquella importante decisión, Reyes abordó otros aspectos relacionados. Primero que todo redujo el enorme pie de fuerza que se había creado para la Guerra de los Mil Días: de cincuenta mil hombres a cinco mil. Luego procedió a la confiscación de armas, municiones y demás elementos de guerra, y logró recuperar más de cincuenta y tres mil de aquellas y un significativo número de municiones. Así mismo, destinó a compañías y batallones a tareas de construcción de obras públicas.

La primera misión chilena

Esta primera misión tuvo una corta vida: apenas dos años. Fueron tres los oficiales que la conformaron: los capitanes Arturo Ahumada, como director de la Escuela Militar, y Diego Guillén, como subdirector, y el teniente de navío Alberto Asmussen, como asesor de artillería. Esos 24 meses fueron decisivos para la institución castrense, pues se comenzó la reorganización del alto mando, se elaboró un reglamento orgánico y las fuerzas se agruparon en divisiones compuestas por tres regimientos de infantería y uno de artillería. La idea con ello era crear modelos para el futuro inmediato.

También se crearon las normas para el uniforme y su uso y se estipuló en treinta y ocho el número de cadetes y en 20 los oficiales que serían alumnos, quienes debían demostrar por medio de un examen la capacidad necesaria para ingresar. Los primeros cursos precisaron el orden cerrado: formación, giros, paso, entre otros. Se elaboró el primer plan de estudios, se implementaron cursos de aplicación y los profesores fueron contratados mediante concurso. La misión logró también influir sobre el presidente Reyes para suspender el reclutamiento forzoso, lo que se concretó en el Decreto 845 de 1907. Se presentaron varios proyectos de reglamentos para la reorganización del ejército y se aprobó la ley que establecía el escalafón militar. Para 1909 la organización del ejército tendía hacia la creación y funcionamiento de las tres armas con base en la infantería.

De esa forma el ejército colombiano comenzó a ser moldeado por los chilenos con base en la organización, espíritu y cuerpo doctrinal del ejército prusiano. Ante todo, el káiser Guillermo II veía a su ejército como un *cuerpo real*, como una *guardia pretoriana* destinada a mantener y defender el conservador y monárquico orden interno, y solo en segundo lugar como un instrumento de defensa nacional y de política exterior. Como anotan William Sater y Holger Herwig (1999), en criterio del káiser el asunto tenía el siguiente orden: "Primero disparar a los socialistas, después decapitarlos y hacerlos inofensivos –si es

necesario por un baño de sangre– y luego hacer la guerra fuera de nuestras fronteras. Pero no al contrario y no tan pronto".

Los chilenos habían combatido en dos guerras externas contra la Confederación Peruano-Boliviana en la década de los treinta del siglo XIX y en la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1884. De modo que su asimilación de los principios prusianos había sido sui géneris: formados y fogueados en las guerras externas doctrinalmente se educaron en el mantenimiento del orden interno. Y eso fue lo que trasmitieron a sus alumnos colombianos, experimentados en las intestinas guerras internas y sin pruebas militares externas. Las enseñanzas chilenas sobre la no deliberación, la apoliticidad y la neutralidad fueron difíciles de observar en medio de la férrea hegemonía conservadora.

Relaciones internacionales

Tres fueron los campos de actuación internacional del gobierno de Rafael Reyes: las relaciones bilaterales con los vecinos mediante los tratados de límites, la Tercera Conferencia Internacional Americana y la Segunda Conferencia Internacional de La Haya.

Después de arduas negociaciones con Panamá y Estados Unidos, finalmente en 1909 se logró la firma de dos tratados, el Cortés-Root y el Cortés-Arosemena. Entre otros asuntos, por el primero se reconocía la independencia de Panamá y se acordaban los derechos de transporte de Colombia por el canal, y por el segundo Colombia asumía toda la deuda interna y externa de Panamá. Sin embargo, los tratados fueron rechazados tanto por la Asamblea Nacional como por los distintos sectores sociales de Colombia con fuertes manifestaciones públicas que se combinaron con la exigencia de que Reyes renunciara debido a lo autoritario de su gobierno, lo que determinó en gran medida que el presidente procediera a hacerlo.

La línea fronteriza con Perú y con Ecuador fue debidamente discutida durante el Quinquenio, mediada por tratados de amistad, comercio y navegación con Ecuador y por el modus vivendi (que afectaron a Colombia debido a la actividad depredadora de los caucheros y de la Casa Arana) y tratado de arbitraje con Perú. Sin embargo, no se llegó a una delimitación definitiva. Tampoco se logró concretar un tratado con Venezuela.

Con Brasil sí se logró prontamente la firma de un tratado de límites el 24 de abril de 1907 y de un convenio de modus vivendi en Putumayo. Además, se estipuló que en el plazo de un año se concluiría un tratado de comercio y navegación. El tratado sobre límites quedó perfeccionado el 20 de abril de 1908.

En cuanto a la Tercera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Río de Janeiro en 1906, los delegados colombianos fueron Rafael Uribe Uribe

y Guillermo Valencia. Las conferencias internacionales americanas fueron las instancias en las que el Movimiento Panamericano se fue creando y consolidando. En ellas tenían participación los Estados que habían sido sus fundadores en Washington, en 1899, cuando se celebró la Primera Conferencia, incluido el colombiano. En toda su historia, las conferencias se realizaron en diez oportunidades, de las cuales la última fue la verificada en Caracas, en 1954. El Movimiento Panamericano se transformó en la Organización de Estados Americanos, en la Novena Conferencia Internacional, celebrada en Bogotá, en 1948.

Cobro armado de las deudas

Como tal, la Tercera Conferencia no produjo sustanciales resultados. No se pudo discutir la espinosa cuestión del arbitraje, pues Estados Unidos se opuso; se determinó entonces trasladar ese punto a la Segunda Conferencia de La Haya, junto con lo conveniente al cobro armado de las deudas.

Este último fue el punto de mayor significación discutido en la Tercera Asamblea Panamericana, en Río de Janeiro, pues Venezuela había sido víctima de potencias europeas en 1902. Desde años atrás empresarios alemanes radicados en su país o en Venezuela habían solicitado la intervención de su gobierno, por lo que consideraban perjuicios causados por motivos diversos. Específicamente hacían referencia al incumplimiento de contratos, destrucción de propiedad y falta de pago por servicios prestados. También entre 1890 y 1900 otros acreedores extranjeros presionaron a Caracas para que pagara sus deudas, dentro de ellos se encontraban: Estados Unidos, Bélgica, Francia, Países Bajos, España, México y Suecia-Noruega. Fue entonces cuando en diciembre de 1902, Alemania, Gran Bretaña e Italia procedieron a bloquear puertos venezolanos y a bombardearlos. Como resultado del bloqueo, Venezuela pagó la totalidad de la deuda con Alemania.

El punto de partida de la discusión en Río de Janeiro fue la Doctrina Drago, proclamada por el canciller argentino Luis María Drago a propósito del bloqueo y cobro armado europeo a Venezuela. Tuvo amplia acogida por los países latinoamericanos, esta establecía que: "El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación militar para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extiende" (Torres Del Río, 1990).

Debe considerarse, además, que en la intensa polémica también incidían las sucesivas y perturbadoras intervenciones estadounidenses en los asuntos internos y externos de los países americanos y sus negativos impactos, como la secesión de Panamá; la imposición de la Enmienda Platt en Cuba, en 1901, que creó un enclave militar en Guantánamo y le otorgaba unilateralmente el derecho a intervenir para mantener la independencia de la isla y facilitar la defensa de

Estados Unidos; la proclamación del Corolario Roosevelt, sobre su "derecho" a ser el policía continental; la presencia militar en Nicaragua, entre otros.

La delegación enviada por el general Reyes acogió sin reservas el postulado básico de la Doctrina Drago y la defendió en el estrado, al igual que otros países. Sin embargo, no había condiciones políticas para que esta se impusiera como una determinación continental, y menos con Estados Unidos oponiéndose a ella. De ahí que la Doctrina Drago se enviara a La Haya para que se discutiera en la Conferencia de 1907.

Doctrina Drago y Proposición Porter

Colombia había sido invitada a suscribir tanto la Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre como la de la adaptación de la guerra marítima a los principios de la Convención de Ginebra de 1864, aprobadas en la Primera Conferencia Internacional de La Haya, en 1899. Luego de discutirlas en el Consejo de Ministros, Rafael Reyes dio su visto bueno para que nuestro país se adhiriera a ellas.

En La Haya, en 1907, los delegados fueron los generales Jorge Holguín y Marceliano Vargas, así como Santiago Pérez Triana. Su defensa de la Doctrina Drago fue aguda, pero la Doctrina misma era lo opuesto a la práctica europea en materia comercial y financiera y, además, ponía en entredicho la Doctrina Monroe.

Justamente por esto, Estados Unidos sometió a la Conferencia la Proposición Porter, que establecía no recurrir al uso de la fuerza para el cobro de las deudas siempre y cuando el Estado deudor se sometiera a la legislación de arbitraje. Visto desde el ángulo adecuado, la Proposición era agresiva: si no se aceptaba el arbitraje se apelaría a la fuerza. La delegación colombiana suscribió la Proposición, pero hizo la reserva de que no aceptaba en ningún caso el uso de la fuerza para el cobro de deudas y de que solo admitiría el arbitraje después de la decisión definitiva de los tribunales de los países deudores. Difícil de entender esta determinación, en la que Colombia fue acompañada por un número significativo de países, pues se apoyó con fuerza la Doctrina argentina, pero se votó por el texto norteamericano. ¡Cosas de la política!

Así mismo, Colombia suscribió otros instrumentos: 1) el de arreglos pacíficos de los conflictos internacionales; 2) el de medidas sobre apertura de hostilidades, leyes y costumbres de la guerra en tierra; 3) sobre derechos y deberes de los Estados y de las personas naturales en caso de guerra en tierra; 4) acerca del régimen de los navíos de comercio enemigos al comienzo de las hostilidades; 5) el de transformación de los navíos de comercio en barcos de guerra; 6) sobre la colocación de minas submarinas; 7) el relativo al bombardeo por fuerzas navales en tiempos de guerra; 8) acerca de los derechos y deberes de los Estados neutrales

en la guerra marítima, y 9) el de la prohibición de lanzar proyectiles y explosivos desde los aviones.

* * *

Fue precisamente el factor asociado a la política internacional el que terminó siendo el detonador de la crisis política que llevó al presidente Reyes a la salida subrepticia del país y a su prolongado exilio. En efecto, cuando fue conocido por distintos sectores y estamentos sociales el tratado Cortés-Root hubo rechazo generalizado y protestas públicas. Una primera dimisión del mandatario se produjo en marzo de 1909. Este nombró en su reemplazo a Jorge Holguín, quien ejercía como ministro de Hacienda; sin embargo, retomó el poder el 14 de marzo. En junio del mismo año Reyes anunció que se ausentaría de la capital durante varios días, y luego de un recorrido por el departamento de Cundinamarca tomó curso por el río Magdalena. En Magangué anunció su retiro definitivo de la Presidencia y nombró como sucesor a Jorge Holguín. Después llegó a Santa Marta, donde se embarcó hacia Inglaterra. Su exilio duró unos diez años hasta que el presidente José Vicente Concha le concedió el permiso para su retorno. Murió el 18 de febrero de 1921.

Capítulo 3
Republicanos y conservadores

Como ya indicamos, Rafael Reyes tuvo que presentar su renuncia a la Presidencia de Colombia tanto por la oposición partidista al autoritario manejo del Estado y de los asuntos gubernamentales como por los resultados en las negociaciones con Estados Unidos, que se habían concretado en distintos tratados. Su furtiva salida del país por la Costa Atlántica en 1909 indicaba el infortunado dramatismo interno del exgobernante.

La necesidad de modificar las relaciones entre los partidos y entre sus disidencias fue abriéndose paso en buena parte de la dirigencia política que se había opuesto a Reyes. Tal pretensión comenzó a hacerse realidad mediante la búsqueda de salidas políticas y el llamado pacifismo durante el "año cristiano", presidido por el presidente Ramón González Valencia para completar el periodo de Reyes. No implicaba la terminación de los enfrentamientos ni las exclusiones, pero abría espacios de entendimiento sobre la mecánica política relativa a las minorías, los magistrados de la Corte o la elección del nuevo presidente. Ya para entonces un grupo que se hacía llamar republicano –y que con ello pretendía alcanzar mayor independencia frente a liberales y conservadores– hablaba con voz fuerte en el escenario político. Recordemos brevemente que todo ello ocurría dentro del régimen político denominado hegemonía conservadora, el periodo histórico que se prolongó desde 1880 aproximadamente hasta 1930; régimen en el que el Partido Conservador, como partido-Estado, controlaba todos los asuntos del Estado en lo interno y en sus relaciones internacionales, al tiempo que contaba con el completo apoyo de la Iglesia católica.

El republicanismo

Luego de las necesarias operaciones políticas –primero elección de un Congreso y luego de otra Asamblea Constituyente– para alejarse del pasado

político-administrativo del reyismo, el Partido Republicano se fue abriendo paso pese a los sectores opositores, como el del liberalismo del general Rafael Uribe y aquel de los núcleos duros del conservatismo, mientras pregonaba la inutilidad de los radicalismos extremos –guerras y exclusiones– y la obligatoriedad del entendimiento político.

Carlos E. Restrepo fue el inspirador del republicanismo. Su denodada lucha política y el apoyo efectivo de la dirigencia empresarial antioqueña y de una parte importante del liberalismo orientado por el general Benjamín Herrera, Eduardo Santos y Luis Cano; así como de los conservadores históricos dirigidos, entre otros, por Pedro Nel Ospina, le sirvieron para ser elegido como presidente de la República, por mayoría, en la Asamblea Constituyente para el periodo 1910-1914.

La Unión Republicana basaba su actuación en el denominado *Documento Histórico*, la plataforma que habían aprobado sus miembros con miras a reconstruir el país. En cuanto al Estado, sostenían que debía defender su independencia, su soberanía y su integridad y hacer avanzar la descentralización administrativa; en cuanto a los poderes públicos, consideraban que debían actuar en órbitas separadas para garantizar los derechos individuales y el principio de responsabilidad de las autoridades; también se debería impulsar la instrucción pública primaria, y en relación con las Fuerzas Armadas, hacerlas nacionales para defender los intereses patrios y sostener la paz interna, pero prohibiendo el reclutamiento forzoso. Con ese programa, los republicanos fueron a la nueva Asamblea Constituyente justo en el año del Centenario.

LA REFORMA DE 1910

Los cuarenta y cinco miembros de la Asamblea Constituyente fueron elegidos por los concejos municipales. Por primera vez, desde la Constitución de 1853, se estableció el voto directo para la elección presidencial para los varones mayores de 21 años que supieran leer y escribir o que tuvieran renta anual mínima de $300 o propiedad raíz por valor de $1.000. Se prohibieron la pena de muerte, la emisión de papel moneda de curso forzoso y la inmediata reelección del presidente. El periodo presidencial se estableció en cuatro años; el presidente no podría firmar convenios internacionales que no estuvieran sujetos a la aprobación del Congreso; así mismo, quedó consagrada la responsabilidad del primer mandatario por las violaciones de la Constitución y la ley. El Congreso debería reunirse anualmente en sesiones de noventa días y podría elegir magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Artículo 121 se modificó para que indicara que en Estado de Sitio el presidente no podía derogar las leyes, sino solo suspenderlas. Se eliminó la Vicepresidencia y se creó la figura del Designado. La votación para asambleas y

concejos sería para varones mayores de 21 años. En cuanto al control de las leyes, la Corte Suprema de Justicia sería la encargada de declarar su constitucionalidad, y en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicaría de preferencia la norma constitucional.

También se estableció la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En relación con la descentralización, la reforma estableció que los departamentos tendrían la propiedad exclusiva de sus bienes (equiparados a propiedad privada), que podrían imponer contribuciones y que los gobernadores no podrían anular los actos de las asambleas; también se suprimieron los departamentos creados durante el Quinquenio y se mantuvieron los nueve existentes antes de 1905.

Las realizaciones

Como proyección estratégica, el *Documento Histórico* también sirvió para implementar la obra de gobierno de la ascendente burguesía que buscaba armonizar el país con las formas modernas del Estado. Beneficiada la administración de Restrepo con la recuperación de los precios internacionales del café y con el incremento del volumen exportado –en 1909 se habían logrado seis millones de pesos y en 1913 se obtuvieron más de dieciocho millones; en cuanto a volumen se pasó de 707 mil sacos a más de un millón en 1913–, se logró el equilibrio del presupuesto nacional, pagar puntualmente las deudas externa e interna, cumplir con las obligaciones burocráticas y potenciar la confianza de las entidades crediticias internacionales.

En este mismo terreno, se eliminó el curso forzoso del papel moneda y la emisión monetaria se hizo con base en el patrón oro. Aclaremos que este consistía en la tasación de cada moneda nacional de acuerdo con una determinada porción de oro. Un dólar, por ejemplo, equivalía a una vigésima parte de una onza de oro mientras que la libra esterlina se tasaba en una cuarta parte de la misma onza. De esta forma el sistema financiero internacional mantenía cierta estabilidad y garantizaba el respaldo necesario para las emisiones monetarias.

En el campo administrativo, se aprobó el Código Fiscal y el Código Contencioso-Administrativo y también se avanzó en la reglamentación sobre la descentralización. Se crearon nuevas secciones administrativas como las comisarías de Vaupés, Arauca, Urabá, Juradó, Guajira, Putumayo, Caquetá y Vichada; también se creó la Intendencia de San Andrés y Providencia. Para incorporar a la economía los territorios fronterizos se impulsó la política de colonización en Caquetá, Nariño y Putumayo.

Sin embargo, tales medidas no fueron completadas con un ambicioso plan de obras públicas y de construcción vial, debido a los criterios imperantes sobre la no intervención del Estado, los niveles mínimos de endeudamiento público y el sostenimiento del Estado aduanero. El impacto fue negativo sobre el sistema

ferroviario; solo los ferrocarriles de Girardot, Pacífico, Antioquia y Tolima presentaron avances.

En el escenario político y social, la administración de Restrepo logró una adecuada representación de las minorías en el Congreso; mantuvo una adecuada neutralidad en lo religioso y se declaró guardián de la libertad de creencias. En relación con la prensa, defendió su libertad proclamando su responsabilidad ante el poder judicial; para las garantías individuales, decretó su plena vigencia como característica del progreso y la civilización moderna dentro del Estado de derecho. En el ejecutivo nombró a tres ministros liberales de los siete que lo conformaban; propendió por el saneamiento electoral, castigando el fraude y estimulando el sistema de censos permanentes; estableció que en las regiones donde el liberalismo ganara las elecciones se debería nombrar a las respectivas autoridades de ese partido. Con similar objetivo, buscó la abstención electoral de policías y militares, si bien ello no se hizo efectivo sino hasta 1930 con la Ley 72, y reglamentó el servicio militar obligatorio, eliminando a su vez el reclutamiento forzoso.

La segunda misión militar chilena

Los escasos avances en materia castrense se debieron a la concordancia de intereses políticos e ideológicos entre la administración republicana y los militares chilenos que conformaron la segunda misión. Si bien todas, incluidas la tercera y la cuarta, tuvieron detractores y vicisitudes por doquier, la segunda (1909-1911) obtuvo logros específicos en términos normativos, orgánicos y políticos.

La línea de construcción política e ideológica propuesta conducía al mantenimiento del orden interno y constitucional, a la subordinación al poder civil, a la no deliberación, a la neutralidad frente a los partidos y a la abstención electoral, así como a la defensa de la soberanía y el territorio, todo esto con base en la disciplina y el espíritu de cuerpo. El logro de tales tareas y funciones estaba mediado por el servicio militar obligatorio en el entendimiento de que las Fuerzas Armadas sirven en tiempo de paz de escuela para la población, y en los de guerra para tener los cuadros para la defensa de la nación y el Estado.

Con tales objetivos en mente, los chilenos propusieron y obtuvieron la aprobación de las siguientes leyes: la militar de la República; la que determinaba el personal, sus nombramientos y ascensos; la del servicio militar obligatorio; la que fijaba el pie de fuerza; la de sueldos, retiro, pensiones y montepío, y la del presupuesto de guerra. También propusieron redactar el Código Penal Militar e imponer el fuero militar.

Sin embargo, había un punto débil: las fronteras. Y precisamente con Perú se presentaron serios problemas debido a la invasión que hicieron a nuestro territorio, en La Pedrera, en 1911, efectivos militares al mando del teniente coronel

Óscar Benavides. Colombia sostenía con Perú un viejo litigio por la delimitación fronteriza, que de cuando en cuando se agitaba, en particular por las actividades privadas de la cauchera Casa Arana y que se resolvía transitoriamente por medio de modus vivendi.

Debido a la colocación de un puesto militar y aduanero en La Pedrera, en el margen derecho del río Caquetá frente a la desembocadura del Apaporis, el gobierno peruano protestó y adujo intención de invasión a su territorio. A pesar de las aclaraciones respectivas del gobierno colombiano, los peruanos se sintieron agredidos y el 10 de julio de 1911 atacaron allí a la pequeña guarnición de unos cien hombres, quienes después de tres días de combate tuvieron que rendirse. Luego de intrincadas negociaciones, finalmente, el 23 de octubre de 1911 se llegó a un acuerdo diplomático para que los peruanos se retiraran del territorio colombiano.

En evidencia quedó entonces la inoperancia de la dirigencia civil colombiana y las protuberantes fallas de la segunda misión –precisamente en lo que se suponía era experta: la defensa nacional–. De acuerdo con la prensa de la época y con informes diplomáticos de la misma legación chilena, la forma como había sido enviado el destacamento colombiano no era la mejor y además había sido cuestionada. Por una parte, se decía en la prensa, por ejemplo, que la guarnición tenía más apariencia de una banda de gitanos que de militares; por otra, según el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, los colombianos no habían tenido más que valor, al estar desprovistos de lo básico para enfrentar la agresión peruana y al no contar con aliados. Como nos ha dado a conocer Adolfo Atehortúa (2008), la propia legación chilena en Bogotá le informaba a su canciller, en agosto de 1911:

> Antes de firmar el pacto provisional del 19 de julio, Perú tenía en los territorios de Putumayo y Caquetá cerca de mil hombres con ametralladoras y lanchas cañoneras en los ríos. ¿Y mientras tanto, qué hacía Colombia [?] ¿Construir un camino por medio de indios en esas regiones, dirigidos por padres misioneros que recibían una gruesa subvención por esto y no pagaban a los pobres indios trabajadores. Y en materia de armamento, comisionar al Mayor Charpin para que viese en Alemania los recientes modelos pero sin comprar nada por hacer economía.

Lo sucedido en La Pedrera debilitó la autoridad de la segunda misión. No obstante, en favor de ella se deben mencionar dos situaciones, según Adolfo León Atehortúa (2008): primera, haber evitado el golpe de Estado del antiguo ministro de guerra de Rafael Reyes contra el nombrado nuevo presidente Ramón González Valencia, al imponer el doble criterio de que el ejército tenía que mantenerse alejado de las luchas políticas y que tenía que sostener a las autoridades legítimas.

La segunda se presentó debido a los enfrentamientos de la misión con el nuevo ministro de guerra, el general Luis Enrique Bonilla, pues aquella cuestionaba el manejo clientelista y partidista que el jefe de la cartera adelantaba. Ello llevó a que el ministro y los sectores políticos que lo acompañaban dieran por terminado el contrato. Ante esto los partidarios de la reforma militar y de las tareas de la misión, entre los cuales estaba Tomás Rueda Vargas, contraatacaron y apoyaron a los militares australes; el resultado fue la dimisión del general Bonilla. De ese modo la misión chilena tumbó a un ministro.

El Tratado Urrutia-Thompson

Pocos meses antes de terminar la administración de Restrepo, las condiciones internas y externas favorecieron la firma del Tratado Urrutia-Thompson. En efecto, en 1912 había ascendido a la Presidencia de Estados Unidos el demócrata Woodrow Wilson y la potencia había terminado su fase de conformación imperial, lo que exigía una nueva política exterior y unas renovadas relaciones internacionales con los vecinos del hemisferio. En efecto, en octubre de 1913 el nuevo mandatario advirtió públicamente sobre lo que sería su política exterior (Torres Del Río, 1990):

> Quiero [...] decir que los Estados Unidos no buscarán nunca añadir un solo pie cuadrado a su territorio por la conquista. [...] No nos apartaremos nunca del principio según el cual es la moralidad y no la oportunidad lo que debe guiarnos; y no aceptaremos nunca la iniquidad bajo pretexto de que es cómodo hacerlo.

Por otra parte, la creciente rivalidad entre Gran Bretaña y Norteamérica por el oro negro, el petróleo, facilitaba parcialmente una negociación entre colombianos y estadounidenses sobre el asunto de Panamá. Estos elementos, sumados a otros no menos importantes, como el creciente comercio exterior colombiano con Estados Unidos y la cercana apertura del Canal, hicieron posible que la ronda de negociaciones entre Francisco José Urrutia, canciller colombiano, y Thadeus Austin Thompson, el representante norteamericano, culminara de una vez por todas en el Tratado del 6 de abril de 1914, que dio por terminada una década de roces y animadversiones.

El fin del republicanismo

Sin ser una administración incolora, como hemos visto, la oposición a Restrepo fue creciendo desde 1910, debido sobre todo a la participación ministerial que el presidente había concedido al liberalismo. La "Concentración Conservadora" fue desde entonces el espacio político que paulatinamente reagrupó a los

conservadores, históricos y nacionalistas, y preparó el terreno para revivir su protagonismo partidista.

Al acercarse la fecha para elegir al sucesor de Carlos E. Restrepo, el conservatismo cerró filas en torno a José Vicente Concha. Y esto dividió las huestes liberales. Con su Bloque Liberal, el general Uribe Uribe, adversario declarado de Restrepo, apoyó inmediatamente a Concha. Por su parte, el general Benjamín Herrera, republicano liberal, ofreció su respaldo a Nicolás Esguerra, el otro candidato conservador. El resultado fue negativo para los republicanos, pues Esguerra tan solo obtuvo unos cuarenta mil votos frente a los más de trescientos mil de Concha.

La postración liberal

Frente a este panorama, el liberalismo no evidenciaba vocación de poder. Varios de sus dirigentes e intelectuales salieron a la palestra para advertir sobre lo que eso significaba. Alfonso López Pumarejo resaltaba en 1917 la incapacidad de su partido para modernizar su programa y clamaba por la presentación de propuestas sobre la organización económica, la reforma administrativa y la reestructuración financiera. Enrique Olaya Herrera, quien gozaba de alta estima entre los conservadores, caracterizaba la situación general de su colectividad como anárquica, y sobre el partido como tal señalaba que era, más que todo, una colcha de retazos; por el contrario, el conservatismo, advertía, se mostraba férreamente disciplinado. Armando Solano argumentaba respecto al colapso de las ideas liberales y Enrique Santos afirmaba que el liberalismo no estaba educado para la vida civil: "ocho años de esfuerzos, de 1909 para acá, agotaron las energías liberales" concluía apesadumbrado.

El reagrupamiento conservador

Con José Vicente Concha (1914-1918) y Marco Fidel Suárez (1918-1921) el hegemonismo conservador renacía dentro del Estado y el gobierno por la vía del sectarismo político y religioso. Los ministros liberales se redujeron a dos, uno en el Ministerio de Obras y el otro en el apenas creado Ministerio de Agricultura y Comercio, aunque se aceptó al liberal Enrique Olaya Herrera como canciller. De las alcaldías y gobernaciones se excluyó a los liberales. La Iglesia católica cumplió un papel determinante en este proceso, al apoyar al conservatismo desde los púlpitos, en las campañas electorales, en las directivas conservadoras y en las veredas y al denostar al liberalismo.

En 1916, por ejemplo, los obispos conservadores prohibieron leer *El Espectador* y advertían que era pecado mortal, situación que desde 1888 ya se aplicaba para el mismo periódico en Medellín. En 1918 el obispo de Pamplona

excomulgó a un juez por haber autorizado un matrimonio civil, excomunión que también aplicó al secretario, al escribiente, al portero y a los testigos de la ceremonia. Y para completar, hasta los políticos mismos actuaban con sentido clerical: en la Cámara de Representantes de 1918 se dedicaron varias sesiones a discutir el proyecto de ley por el cual se rendía homenaje a la Santísima Virgen Madre de Dios; el resultado fue de 37 votos a favor y 17 en contra. De hecho, en tanto el Partido Conservador actuaba como partido-Estado, Iglesia y Estado se habían fusionado.

LA OBRA DE GOBIERNO

Ambos periodos presidenciales tuvieron poca brillantez y transcurrieron silenciosamente. El frente externo, por los cañones y baterías de carga de la soldadesca en la Primera Guerra Mundial, limitaba ampliamente las posibilidades de integración a la economía mundial, si es que ello hacía parte del programa nacional. Recordemos aquí que la llamada Primera Guerra Mundial estalló en 1914 como consecuencia inmediata del asesinato del archiduque Francisco Fernando de Habsburgo, heredero del trono austro-húngaro, por un nacionalista serbio. En ese momento eran aliados dos imperios centrales, Alemania y Austria-Hungría; ambos se enfrentaban a la Entente –Francia, Rusia y Gran Bretaña–.

Cuando se convirtió en guerra mundial, se enfrentaron treinta y dos países con un resultado impactante de 8.500.000 muertos. Después de cuatro años terminó con la firma, en junio de 1919, del Tratado de Versalles. Así se inició un nuevo orden mundial en el que las potencias europeas vencedoras y Estados Unidos impusieron las reglas mediante la creación de la Sociedad de Naciones, antecesora de la Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto al frente interno, durante los gobiernos de Concha y Suárez no se avanzó lo suficiente, o mejor, se avanzó a pesar de los obstáculos puestos desde el ejecutivo o el legislativo, órganos que veían en las tendencias modernizantes un atentado contra la moral, las buenas costumbres y el futuro nacional, y de contera, las propias percepciones de los mandatarios acerca de lo que debería ser la acción del Estado y del capital extranjero en el fomento al desarrollo impedía el empuje renovador.

Concha y Suárez administraron el ámbito público de manera parroquial. El primero continuó con el tradicional sistema aduanero como fuente principal de ingresos del Estado y ni se ocupó de modificar los estáticos parámetros de la actuación exterior, aunque mantuvo neutral a Colombia durante la primera guerra, más por inercia localista que por protagonismo mundial. Pese a esto, durante el cuatrienio se logró la firma del tratado definitivo de límites con Ecuador, el 15 de julio de 1916. Por su parte, Suárez comenzó a modificar el sistema rentístico al establecer el impuesto a la renta, lo que mejoró

sustancialmente los ingresos fiscales; enganchó el país a la locomotora norteamericana mediante la Doctrina *Respice Polum*, es decir, mirar hacia el norte, y el favorecimiento a sus inversiones en materia petrolera; mantuvo el canal tradicional de relaciones con el Vaticano, y adhirió al país a la Sociedad de Naciones.

En una digresión, mencionemos que esta Sociedad fue creada en París, en 1919. Tenía como gran objetivo evitar una nueva conflagración mundial mediante la puesta en práctica de la seguridad colectiva, el arbitraje de los conflictos y el desarme. Su inspirador fue el presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien nunca pudo convencer al Congreso de Estados Unidos para que el país ingresara como miembro pleno. Para disminuir las hostilidades norteamericanas hacia la Sociedad y procurar su ingreso al nuevo organismo, varios países europeos incluyeron un Artículo, el 21, en el documento fundacional, el cual establecía que ninguna parte del pacto afectaría la validez de los compromisos internacionales, como el "entendimiento regional", conocido como la Doctrina Monroe.

Tal maniobra política fue rechazada por algunos países de América Latina como México y Argentina. Al hacer tal concesión a Estados Unidos, Europa aceptaba la "continentalización" de la Doctrina Monroe, se marginaba de los asuntos latinoamericanos y así evitaba que pudieran enturbiarse las relaciones con Estados Unidos. La Sociedad de Naciones fue integrada inicialmente por 45 países, y habían sido excluidas Alemania y la naciente Unión Soviética. América Latina fue llamada a adherirse y no contó para nada en la creación. La sede escogida fue Ginebra; por eso se le conoce también como el Pacto Ginebrino. Para adherir a la Sociedad había que aceptar el Tratado de Versalles.

Retomando el análisis nacional, para Concha era inaceptable contratar empréstitos que pudieran embarcar al país en una empresa riesgosa que hipotecara el porvenir económico, como ya sucedía en otros países de América Latina. A pesar de que se atravesaba por un momento en que había capital extranjero para invertir y en que la infortunada situación de guerra mundial generaba desplazamientos laborales y, por lo tanto, conflictos sociales de cuidado; por uno de ellos había caído asesinado el general Rafael Uribe Uribe, el 14 de octubre de 1914, crimen cometido por dos exfuncionarios del Ministerio de Obras Públicas.

No obstante, debemos consignar qué factores de orden interno no favorecían el desarrollo de la economía: 1) la banca, dispuesta en lo básico para las operaciones de tipo comercial. 2) La labor poco institucional en los años diez de la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC), la cual, aunque influyente en los distintos canales de acceso al poder político, tan solo logró la creación del Ministerio de Agricultura en 1914. 3) Los ingresos por concepto de impuestos: el valor de la riqueza pública y privada en fincas raíces, de acuerdo con el Anuario de 1915, ascendía a $415.932.018, de los cuales apenas estaban gravadas propiedades

particulares por $360.225.764; el resto no pagaba impuesto, los bienes de propiedad eclesiástica, con un valor de $20.000.000, y los bienes de la nación, de los departamentos y de la Beneficencia. 4) La presencia del capital norteamericano, invertido en esa coyuntura en minas y plantaciones con un monto aproximado de cuatro millones de dólares. 5) La inversión inglesa, que estaba por fuera del proyecto industrializador. 6) El capital colombiano, que apenas empezaba a conocer la sociedad por acciones. Y 7) el capital extranjero, que tenía una limitación en el Artículo 11 de la Carta Magna: el principio de reciprocidad. Este establecía que los extranjeros disfrutarían en Colombia de los mismos derechos que a los colombianos concedían las leyes de la nación a que el extranjero perteneciera, salvo lo estipulado en tratados públicos. Posteriormente fue aprobado el principio de la igualdad mediante el cual los extranjeros domiciliados en Colombia gozarían de los mismos derechos que las leyes otorgaban a los colombianos. En fin, nos recuerda Darío Mesa (1982), el mismo presidente Concha recalcaba que:

> [...] se han recibido algunas insinuaciones (de préstamos externos pero) el gobierno ha creído [...] que es un deber suyo abstenerse de aquella especie de empréstitos que pudieran envolver un peligro de llevar a la República al estado en que se hallan otras hispanoamericanas, cuya dolorosa situación es ejemplo viviente para los mandatarios que velen por la conservación incólume de la soberanía, la seguridad y la dignidad nacionales [...] No ha de pensarse, pues, por el momento en grandes empresas, y mientras la situación del presente no se modifique, habrá de reducirse la obra administrativa a modestas proporciones, al metódico recaudo e inversión de rentas que más tarde de [...] impulso paulatino a las obras que con más urgencia requiera el país [...] A mí no se me podrá juzgar por los ladrillos nuevos que puse, sino por las ruinas tremendas que evité.

Por otra parte, a Marco Fidel Suárez le correspondió también un periodo difícil. Después de la guerra, las cajas de tesorería estaban vacías, había un déficit de cinco millones de pesos, la administración pública estaba desorganizada y se adeudaban salarios, las escuelas estaban paralizadas, la desconfianza pública en el gobierno por parte de los sectores empresariales agravaba el presente y el futuro y el Congreso estaba incapacitado para romper el estado de cosas. Le correspondió a Esteban Jaramillo, como ministro de hacienda, conjurar la crisis con la emisión de las cédulas de tesorería y contrarrestar así el doble déficit fiscal y monetario, aún teniendo en su contra el sistema bancario. La operación exitosa consistió en un crédito interno por la suma de cuatro millones de pesos, suma mínima para atender lo más urgente; serían suscriptores los acreedores del gobierno que quisieran cambiar sus créditos por los títulos emitidos. Estos eran

cédulas de tesorería al portador por valores de uno, dos, cinco, diez, veinticinco y cincuenta pesos y el Estado reconocería a los portadores un interés anual del 2%.

Pero no todo era déficits o crisis. De cuando en cuando se presentaban momentos en los que los colombianos avizoraban modernización y se alegraban por presenciar "el futuro". Para fines de la década 1910-1919, el país tenía una población cercana a los seis millones de habitantes, según el censo de 1918; era ante todo rural, ya que la proporción de quienes vivían en comunidades de más de 1.500 personas era de solo el 21% de la población y su aislamiento internacional era evidente con la dispersión geográfica, además de la incomunicación vial, la alta tasa de analfabetismo y un arcaico y deficiente sistema de comunicaciones telegráficas. Pero cuando se realizó el primer vuelo los colombianos se sintieron ciudadanos del mundo; fue realizado entre Barranquilla y Puerto Colombia el 18 de junio de 1919, su piloto se llamaba William Knox-Martin, norteamericano, y llevaba una bolsa de correo. El avión había sido comprado por Carlos Obregón y Ulpiano de Valenzuela a la Casa Curtiss de Estados Unidos y tenía las siguientes especificaciones: biplano tipo Curtiss Standard, motor hispano-suizo con 150 HP, alas y fuselaje de madera y tela; se le llamó "Bolívar".

También el jolgorio duró varios días en Bogotá cuando el 19 de agosto del mismo año, Knox-Martin voló de Honda a Bogotá. En parte esto permitió en 1920 la creación de la Sociedad Colombo-Alemana de Transportes Aéreos (Scadta), que más tarde se transformó en Avianca; realizaba vuelos de Barranquilla hasta el interior del país siguiendo la ruta del río Magdalena. También los colombianos pudieron asistir, por la Ley 126 de diciembre 31 de 1919, a la inauguración de la aviación militar bajo la dirección del coronel Efraín Rojas Acevedo.

Las concesiones petroleras

Aunque las concesiones petroleras De Mares, en Barrancabermeja, y Barco, en el Catatumbo, habían sido declaradas caducas por las autoridades por razones de política internacional –entre las cuales estaba lograr la firma del Tratado con Estados Unidos sobre el canal de Panamá– el presidente Concha aceptó el traspaso de la concesión De Mares a la empresa norteamericana Tropical Oil Company. En cuanto a la concesión de Barco, validó su traspaso a la Compañía Colombiana de Petróleos, creada previamente, de la cual hacían parte tres importantes accionistas norteamericanos: Wilson Griffiths, Carl McFadden y Jorge Du Bois. Posteriormente, la Compañía Colombiana de Petróleos cedió sus derechos de concesión a la Colombian Petroleum Company, de Delaware, de la cual los norteamericanos mencionados eran los dueños.

Por su parte, Marco Fidel Suárez procedió en términos similares por razones de Estado, en especial porque el Tratado Urrutia-Thompson no lograba su aprobación en el congreso norteamericano. Al declararse adverso a un decreto

que estipulaba que la propiedad del subsuelo en los yacimientos petrolíferos correspondía al Estado colombiano, logró que fuera declarado inexequible, lo que facilitó de ese modo la aprobación del Tratado; también así se logró la expedición del primer estatuto petrolero, la Ley 20 de 1919.

Conflictos sociales

La movilización social fue ganando en extensión y organización necesarias para obtener de los gobiernos conservadores las reivindicaciones básicas planteadas por las fluctuaciones de la economía nacional e internacional, los vaivenes del sector agrario y las consecuencias comerciales de la guerra y la posguerra mundiales.

Las huelgas del decenio 1910-1919 se caracterizaron por el ejercicio de la solidaridad de distintos estamentos artesanales y del naciente proletariado fabril. El año 1919 fue el de mayor actividad, cuando los artesanos protestaron vehementemente contra el gobierno de Marco Fidel Suárez, pues había decidido la compra de uniformes militares en el extranjero sabiendo que en el país había suficiente mano de obra y materia prima para fabricarlos; el asunto terminó con cerca de dos decenas de manifestantes muertos, hecho luctuoso que marcó al gobierno para siempre.

Para finales de la década existían en toda Colombia cerca de sesenta periódicos de orientación socialista-reformista que de una u otra manera expresaban un despertar político y reflejaban en sus páginas una actividad nacional que procuraba mejorar las condiciones de trabajo, elevar los salarios, resistir al desalojo rural y que exigía políticas de empleo. En este mismo plano, para fines de la década, y como consecuencia del triunfo de la Revolución Rusa en 1917, se advierte en los informes de los ministros y en sus memorias de Estado que el enemigo comunista ya se consideraba una amenaza para la seguridad del país y para su estabilidad democrática.

Todas estas movilizaciones sirvieron de presión para que los gobiernos expidieran leyes que mejoraron parcialmente la situación de los trabajadores, como la 57 de 1915 sobre accidentes de trabajo, la 46 de 1918 que exigía construir habitaciones higiénicas, la 78 de 1919 que reconocía el derecho de huelga y la 21 de 1920 que reglamentaba tal derecho prohibiéndolo en el sector de servicios públicos.

Las luchas indígenas también conmocionaron al país en distintos niveles sociales. El periodo 1914-1918 fue el de mayor organización y agitación con líderes como Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez, si bien ambos tenían orientación política radicalmente distinta: el primero, conservador, y el segundo, socialista marxista. Quintín Lame era un indio letrado conocido como el "Doctor Quintino", por su capacidad jurídica para argumentar y protestar ante las autoridades

por las injusticias de los terratenientes y para defender, con base en la ley, las comunidades indígenas en particular la suya, la paez. Lame luchaba por la recuperación de tierras que desconocieran los títulos que no estuvieran basados en las cédulas reales, por las parcialidades, por los cabildos indígenas como base de autoridad y por el derecho a no pagar terraje ni tributo alguno.

El "Affaire Arauca"

Desde otra arista del conflicto social el "Affaire Arauca" de 1917, como lo denominó la prensa de la época, ponía en evidencia el aislamiento en que se hallaban las zonas de frontera. De acuerdo con Jane Rausch (1989), incursiones de variado tipo adelantaban bandidos venezolanos en la zona del Arauca desde 1915 y por desavenencias entre funcionarios colombianos acerca de tomarlos prisioneros la zona se convirtió en fuente de conflicto fronterizo. En medio de este, surgió la figura del santandereano Humberto Gómez, quien perseguido por las autoridades por actividades ilícitas se refugió en Venezuela y desde allí fraguó su plan de toma de Arauca. El hecho se produjo el 30 de diciembre de 1916 al grito de "Viva la República de Arauca" y a los pocos días se formó un gobierno provisional. Durante los cerca de cuarenta días que duró la toma se presentó todo tipo de violencia y el pueblo fue saqueado. Antes de que llegara la autoridad colombiana Gómez y sus hombres huyeron a Venezuela.

Para enfrentar la "humbertera", un ejército de unos trescientos hombres, se designó al general Jesús García como jefe civil y militar de Arauca; se le asignó un cuerpo policial de dosciento hombres y se organizaron dos batallones de infantería: el Albán y el Chita, además del batallón Soublette. Por las actuaciones de unos y otros, la prensa nacional denunció las arbitrariedades de policías y militares, lo que llevó el asunto hasta el Congreso nacional. De acuerdo con el propio presidente José Vicente Concha, el costo de la operación para recuperar Arauca se estimó en $107.061.90. En marzo de 1917 el gobierno de Venezuela concedió la extradición de Humberto Gómez y de cincuenta de los hombres que lo acompañaron en su aventura. Nunca se supo si llegaron a Colombia, pero Arauca dejó de ocupar el primer plano noticioso y continuó en el olvido.

Capítulo 4
Los años veinte

En los años veinte Colombia despierta. La incipiente modernización se advierte en distintos niveles: fortalecimiento del mercado interno y de la circulación monetaria, integración vial, crecimiento poblacional –entre 1925 y 1930, por ejemplo, se presentó el mayor índice urbano hasta la Segunda Guerra Mundial–, popularización del cine y masificación de la radio, introducción de nuevos ritmos y bailes –especialmente norteamericanos: jazz, *fox-trot*, charlestón, *rag-time*, *shimmy*, *one-step* y *monkey-step*–, avances en la legislación laboral y en la actividad política obrero-artesanal, presencia activa de la mujer en variados campos –como el literario (María Eastman, Fita Uribe, Meira Delmar, Teresita Restrepo Millán, Sofía Ospina de Navarro), el educativo (fundación del Gimnasio Femenino) y el político-sindical (María Cano, líder del movimiento obrero y cofundadora del Partido Socialista Revolucionario, y Betsabé Espinosa, líder obrera de Fabricato)–, difusión de la prensa obrera y popular como medio de consolidación interna de estos sectores y como instrumento de oposición a la hegemonía conservadora, cambios en la educación, la cultura, las letras, el debate intelectual por medio de la prensa escrita, y, por último entre otros hechos, surgimiento y difusión de las ideas socialistas y anarquistas.

Liberales, leopardos, socialistas y anarquistas

En 1921 varios congresistas, entre ellos el joven representante Laureano Gómez, conminaron al presidente Marco Fidel Suárez a responder ante el Congreso por el supuesto daño que le había causado a la dignidad de la nación debido a que había pignorado sus sueldos, por deudas pendientes, con una casa financiera en el extranjero, el Banco de Londres y Río de La Plata. Aunque el presidente hizo frente al debate, su propia condición ética lo derrumbó y en octubre de 1921

renunció. Su reemplazo a partir de noviembre y durante los siguientes ocho meses fue Jorge Holguín.

El general Pedro Nel Ospina llegó a la primera magistratura en 1922. Era ingeniero, hijo del presidente Mariano Ospina Rodríguez, miembro de la élite empresarial antioqueña y, como la mayoría de hombres de su época, pragmático en sus decisiones. Como se dijo en su momento, era "el gerente" que la empresa Colombia necesitaba. Le correspondió administrar el torrente monetario que inundó al país cuando comenzaron a llegar los veinticinco millones de dólares de indemnización por la acción norteamericana sobre Panamá y varios millones más provenientes de las casas prestamistas extranjeras. Como dijo con acierto Alfonso López Pumarejo, se trataba de una "prosperidad al debe", pues el país quedaba hipotecado.

Al debe o no, ante todo había que conectar internamente al país para que su comercio de importación y exportación fuera exitoso y se cumpliera el cometido de una adecuada inserción a la economía mundial. Hay que recordar que en ese entonces el progreso se medía más por los kilómetros de rieles de ferrocarril instalados que por el ahorro de los ciudadanos, cuya elevación era impensable en Colombia en ese momento. Dado, pues, aquel estándar, poco se había progresado: en 1915 se contaba con 1.114 km de vías férreas (Chile tenía 8.476 km); en 1920, con 1.318 km (Argentina contaba con 33.884 km), y en 1922, con 1.450 kilómetros. Un promedio de ampliación de la red ferroviaria de algo más de 15 km/año. A ese ritmo, la construcción de una línea completa entre Bogotá y Cartagena hubiera demorado... ¡setenta años!

Por supuesto, para avanzar en ese terreno había que contar con una fuente de crédito y con suficiente numerario (efectivo circulante); pero, hasta antes de la década de los veinte, la primera sencillamente no existía –los banqueros no querían enfrentar la aventura que desde el Estado se les proponía– y el segundo era escaso: la masa circulante en el país hacia 1918 ascendía a unos veinticuatro millones de pesos y, considerando la población censada en ese año (5.855.077 habitantes), el promedio de circulación monetaria por habitante era, por ende, apenas de $4,1. Para efectos comparativos, piénsese por ejemplo que en Argentina, con unos 10 millones de habitantes, ese promedio era de $45,76, y en Chile, con 3.596.541 habitantes, era de $15,66. Según Guillermo Torres García (1945), eso nos ubicaba en una especie de edad media en la historia monetaria.

El liberalismo

De este modo vemos que el presidente Ospina tenía ante sí enormes desafíos. Desde el momento de su posesión ofreció al liberalismo tres ministerios, los cuales fueron rechazados por el jefe del partido, el general Benjamín Herrera. Este había sido el contendor de Ospina en las elecciones presidenciales y en ellas

sus declaraciones habían enturbiado más las relaciones entre los partidos, pues Herrera se dedicó a denunciar a los conservadores por el fraude y la consiguiente exclusión electoral, los desaciertos gubernamentales, la alianza con la Iglesia católica y los muertos liberales.

Pero se trataba de críticas necesarias. Como hemos visto anteriormente, el liberalismo era en ese momento un partido débil, incapacitado para asumir las tareas que las coyunturas nacional e internacional demandaban y, especialmente, carente de perfiles programáticos. Estaba además dividido: una importante corriente que propugnaba por la colaboración con el régimen conservador se expresó claramente en marzo de 1922 en la Convención de Ibagué y fue duramente cuestionada por la que orientaba Benjamín Herrera. Esta última era mayoritaria, por lo cual la Convención terminó declarando la abstención política frente al gobierno de Ospina. Ese fue uno de los primeros y más importantes pasos hacia la reorganización liberal y la definición de su futuro político. Como partido, los liberales comenzaban a pensar en ocupar de nuevo el solio de Bolívar. Gerardo Molina (1974) señala al respecto que en el Manifiesto dirigido a la Convención de Ibagué por Nicolás Esguerra, Alfonso López Pumarejo, Lucas Caballero, Pedro A. López, Nemesio Camacho y Luis Samper Sordo se afirmaba que en los últimos días se había discutido:

> [...] largamente en los últimos días si el Partido Liberal debe o no colaborar en las labores de la administración pública cuando a ello fuere llamado. Para nosotros, la participación que un partido dueño del poder público dé al otro, no es una gracia ni una merced, sino el reconocimiento de un derecho puesto que nadie podrá sostener que el principio de igualdad civil y política no debe regir para todas las colectividades colombianas. Sentar el principio absoluto de la no cooperación en los puestos públicos equivaldría a tomar por propia voluntad una situación desventajosa y hacer estéril renunciación de un derecho evidente [...] Dar a esa actitud el carácter y el significado de una protesta, sería crear un antagonismo de caracteres tan rudos que fácilmente degeneraría en estado de violencia. De aquí que no compartamos la tesis de quienes aconsejan al liberalismo ese apartamiento hostil, absoluto y probablemente inofensivo para el gobierno o el partido al cual se tratará de combatir por ese medio. Esto sin contar con que un partido político que acepte el postulado de la paz, no puede atarse las manos con fórmula rígida y absoluta.

En esta orientación política de decidida oposición contaron mucho los planteamientos de los llamados *centenaristas*. Las urbes fueron para ellos escenario de desarrollo y modernización; la herramienta que utilizaron para difundir sus ideas fue el periodismo escrito. En este se destacaron Luis Cano, Eduardo y

Enrique Santos, Armando Solano, Enrique Olaya Herrera, Luis Eduardo Nieto Caballero, Ricardo Uribe Escobar, Jesús Tobón Quintero y Luis López de Mesa.

Eran conscientes, además, de la necesidad de repudiar la violencia y el sectarismo de fines del siglo XIX y comienzos del XX, y enfatizaban en la mesura, el diálogo y la lucha cívica como mecanismos para conquistar espacios en el Estado y la sociedad. Su objetivo era uno: la civilización, que no podía ser entendida sino como el producto conjunto del mejoramiento de la raza, el desarrollo del capitalismo y la conservación del monopolio de la violencia en manos del Estado, es decir, en las Fuerzas Armadas y la Policía.

En los años veinte el llamado a la "civilización" no era extraño al discurso de los hombres cultos de América Latina y menos a los de Colombia. Tampoco lo era la condena a la "barbarie", en cuanto etapa de la historia que había que superar. Desde fines del siglo XIX esa dicotomía estaba presente en las cabezas de buena parte de la intelectualidad continental, si bien mostraba matices particulares en cada país. Pero una cosa era cierta y a coro se decía: la cuna de la civilización estaba en Europa y esta era su paradigma; nosotros lo éramos de la barbarie, sin embargo, en la selección de la raza estaba nuestra posibilidad de superación. Uno de los máximos exponentes de tal tesis era Domingo Faustino Sarmiento, quien ya desde 1885 decía en su *Facundo o civilización y barbarie*:

> El progreso moral, la cultura de la inteligencia [...] es aquí no solo descuidada sino imposible. ¿Dónde colocar la escuela para que asistan a recibir lecciones los niños diseminados a diez leguas de distancia en todas direcciones? Así, pues, la civilización es del todo irrealizable, la barbarie es normal [...] Si un destello de literatura nacional puede brillar momentáneamente en las nuevas sociedades americanas, es el que resultará [...] de la lucha entre la civilización europea y la barbarie indígena, entre la inteligencia y la materia [...]

En muy distinta dirección apuntaban las propuestas de otra gran parte de la intelectualidad: desde Cuba, el antiimperialismo de José Martí y Julio Antonio Mella defendía "Nuestra América"; desde Perú, el "Amauta", liderado por José Carlos Mariátegui, reivindicaba al indio como raza y al socialismo como meta de la humanidad. Y desde México, José Vasconcelos, justo en la mitad de los años veinte, en *La raza cósmica*, rechazando la categoría de "barbarie", proponía al mestizo como una "civilización":

> [...] Una raza nueva, raza de síntesis, que aspira a englobar y expresar todo lo humano en maneras de constante superación [...] Pues somos nosotros de mañana, en tanto que ellos [los blancos] van siendo de ayer [...]; no será la futura ni una quinta ni una sexta raza, destinada a prevalecer sobre sus antecesoras; lo que de allí va a salir es la

raza definitiva, la raza síntesis o raza integral [...] El mestizo y el indio, aún el negro, superan al blanco en una infinidad de capacidades propiamente espirituales [...] Tenemos el deber de formular las bases de una nueva civilización [...] de la nueva humanidad [...] de una raza hecha con el tesoro de todas las anteriores, la raza final, la raza cósmica.

Candente debate, sin duda. Al cual habría que agregarle, en Colombia, las temáticas acerca del culto a la patria y el apego irrestricto a la ley. En la medida en que esta llegara a ser la concreción sagrada de la democracia representativa, habría que jugarse todo por ella. Cuando el liberalismo por fin obtuvo el poder en 1930, la ley y la legalidad producto de ella se convirtieron en razón de Estado para la generación del centenario. Este ideario los puso en confrontación con la hegemonía conservadora.

Los Leopardos

Dentro del Partido Conservador existían distintas corrientes de pensamiento que enfatizaban en uno u otro punto programático y doctrinario, aunque siempre buscaban mantener a su colectividad al comando del Estado. Tal era el caso de aquella que se expresaba en el periódico *El Nuevo Tiempo* y en la revista *El Gráfico* y que se hizo conocer con el nombre de los Leopardos. Conformada por jóvenes que comenzaban a dar sus primeros pasos en la política colombiana, la corriente en cuestión buscaba que el conservatismo retomara su tradicional doctrina, se recristianizara y fortaleciera su programa social y político. Al tiempo, dirigía sus baterías políticas y literarias contra las "sectas masónicas", el liberalismo y el socialismo, por ser males de la sociedad.

La integraban Silvio Villegas, Augusto Ramírez Moreno, José Camacho Carreño, Joaquín Fidalgo y Eliseo Arango. Católicos militantes, acogían integralmente las encíclicas papales, en particular la *Quanta Cura* (1864) –y su *Syllabus*–, en la que Pío IX denunció al liberalismo; la *Rerum Novarum* (1891), en la que León XIII se ocupó de los problemas sociales, y la *Vehementer Nos* (1906), en la que Pío X condenó las leyes que separaban la Iglesia del Estado. Políticamente, los Leopardos se nutrían de la obra de gobierno de Benito Mussolini y de la actividad intelectual de la Acción Francesa, grupo dirigido por Charles Maurras, para quien la Revolución Francesa era el origen de todos los males de la sociedad, frente a los cuales el poder central autoritario era el antídoto eficaz.

Los Leopardos eran hábiles escritores y poseían una oratoria encendida, y con esas herramientas se abrieron paso en la política nacional. Sus temas cotidianos se relacionaban con la hispanidad, el mundo rural, el patriotismo, el catolicismo, la cuestión social y el nacionalismo. En la crítica que Silvio Villegas hizo a las determinaciones tomadas por la Convención Liberal de Ibagué en

1922 señalaba que ellas expresaban "el grito de la selva, la actitud insultante, la amenaza como programa", en suma, les declaraba la guerra.

Augusto Ramírez Moreno también desafiaba a sus contradictores, los jóvenes liberales, defendiendo el dogma católico con ardentía y afirmando sin vacilar que si fuera necesario arremetería contra ellos. En el *Manifiesto nacionalista* de 1924, el grupo oponía al individualismo extremo de los liberales y al colectivismo quimérico socialista y ateo el orden católico de las libertades tradicionales y reafirmaba que la unidad nacional había que buscarla en la unidad religiosa y en la Iglesia católica, cofre que, en su opinión, guardaba los tesoros de la raza.

El orden católico serviría, entonces, de sustento al Estado centralizado y autoritario, guiado este por un caudillo ante el cual resultarían obsoletas la división tripartita de poderes y las libertades democráticas. La simpatía por Benito Mussolini era abierta y pública, y en él y sus propósitos los Leopardos veían la "síntesis más perfecta de la doctrina conservadora". El grupo era, por lo tanto, hostil al Parlamento y afecto al autoritarismo como solución de los problemas de la sociedad. Ricardo Arias (2007) recuerda que los Leopardos en *El Nuevo Tiempo* señalaban:

> Cuando el viejo continente rechaza unánimemente el parlamentarismo y proclama a hombres como Mussolini, nosotros nos halagamos con el gobierno de las turbas demagógicas y con la orientación tortuosa y vacilante que pueda imprimirle a nuestras instituciones el parlamento [...] Mussolini, aclamado como precursor de la política contemporánea. Sus conceptos forman un programa conservador que nosotros queremos acoger [...] para decirle al liberalismo que no estamos envejecidos ni caducos y que solo en nuestras ideas rejuvenece la Europa. No lo decimos nosotros: lo afirma Benito Mussolini.

El socialismo

La oposición tenía sus variantes; una de ellas era el socialismo. En Colombia, las ideas socialistas eran embrionarias y solo tuvieron concreción organizativa hacia mediados de los años veinte. Se trataba de un socialismo utópico-cristiano de carácter artesanal surgido como reacción a las condiciones existentes del desarrollo fabril y del tipo de sociedad que comenzaba a emerger. Las noticias sobre la Revolución Rusa de 1917 eran escasas y las ideas que esta contagiaba en el mundo sobre un "socialismo científico" eran desconocidas para la mayoría de los sectores populares y obreros colombianos.

De la mano del auge huelguístico de fines del decenio 1910-1919, un grupo de trabajadores en Bogotá llamó a conformar un Partido Socialista, el cual debía

ser independiente de los partidos tradicionales, y se proponía abogar por la libertad, la igualdad y la fraternidad, y buscar más que la abolición del Estado, su reforma. Cuando el partido, o mejor, el grupo político de opinión se conformó, en la asamblea de mayo de 1919, afirmó claramente, entre otras cosas, que buscaría participar en las elecciones y que en caso de guerra o de invasión consideraba un deber acudir en defensa de la patria.

Ahora bien, el socialismo colombiano de los años veinte carecía de corpus teórico, en parte debido a la incipiente conformación del proletariado urbano, en parte por el relativo aislamiento político interno y externo que se derivaba a su vez del bajo nivel de desarrollo de la industria de las comunicaciones. El fiel de la balanza teórica socialista oscilaba entre las tesis mutualistas de Pierre-Joseph Proudhon, el pacifismo reformista del gran humanista Jean Jaurès, y las del liberalismo colombiano. No se planteaba, por lo tanto, el problema del poder, y menos en un periodo conservador en todas las dimensiones: cultural, social, religiosa, de las costumbres, y claro, la política.

Sin embargo, las ideas socialistas se difundieron rápidamente por medio de las huelgas, las manifestaciones, los periódicos y cualquier tribuna que surgiera en la confrontación con el Estado. En *El Socialista*, fundado en febrero de 1920, se publicó toda la información posible sobre la revolución de octubre y se denunciaron las prácticas monopolistas de las compañías bananeras estadounidenses. En periódicos obreros regionales y en la sucesión de congresos de trabajadores se propagaron las ideas socialistas y se fomentó la participación política en el terreno electoral. La mujer trabajadora, como nos lo indica Luz Ángela Núñez (2006), también participaba de la movilización social, aunque su ideario no contemplara un cuestionamiento a fondo del sistema político-económico y social y de las relaciones patriarcales. Una de ellas era Ana María García, quien en el periódico anarquista de Barranquilla *Vía Libre* cuestionaba al hombre por considerar a la mujer como objeto de placer y mueble de adorno, y agregaba:

> Yo, aunque también con pocos conocimientos, pero sí llena de rebeldías, hago un llamado a la mujer, pues ha llegado la hora de impedir que el hombre nos lleve como instrumento ciego al antojo de su voluntad e inspiremos en él tan poca confianza [...] fomentemos esa cultura que nos hace falta, que ha sido la causa principal que ha detenido la marcha de las reivindicaciones sociales. ¡Guerra a la ignorancia, viva la revolución social!

En estos años se obtuvieron éxitos reales con candidatos impulsados por los trabajadores, por ejemplo en Girardot, Honda, La Dorada, Mariquita, Puerto Berrío, Cisneros, Dabeiba, Remedios y Segovia. Sin embargo, como afirmaba Ignacio Torres Giraldo, la fuerza electoral socialista era un préstamo del liberalismo.

Y con seguridad era así. La discusión entre liberalismo y socialismo apenas comenzaba, pero en el primero ya se venían debatiendo las formas de adaptarse a los nuevos tiempos –como lo hacían el ensayista Baldomero Sanín Cano y el director de *El Espectador*, Luis Cano– y se tenían en cuenta las nuevas tendencias, entre ellas el socialismo, para eventuales acercamientos o ingresos al partido. De modo que para las elecciones de 1922, en las cuales se enfrentaron Pedro Nel Ospina y Benjamín Herrera, el liberalismo pudo convencer a los socialistas para que apoyaran la candidatura del patricio de su partido. Incluso, en la Convención Liberal de 1924 el partido se declaró revolucionario y partidario de acabar con la explotación del hombre por el hombre.

En contra de estas tendencias "socializantes" estaban Alfonso López Pumarejo y Enrique Olaya Herrera. Para el primero, el liberalismo debía defender el individualismo, y por lo tanto no podía ser socialista; pero al mismo tiempo debía ser progresista y, precisamente por esto, podía actuar en conjunto con el socialismo para derrotar al hegemonismo conservador. Para Olaya, por su parte, lo que los tiempos pedían era la conjunción de intereses entre conservadores y liberales para así evitar las molestas novedades.

Entre ambas tendencias se encontraban Jorge Eliécer Gaitán y Armando Solano. Para el primero, quien llegó a ser el caudillo del pueblo, los ideales socialistas, incluido el fin de la propiedad privada, se podrían alcanzar desde el liberalismo y sin necesidad de la revolución. Solano, por el contrario, decidió que el avance intelectual y doctrinario no radicaba más en el liberalismo y optó por pasar al socialismo, aunque años después regresó a las toldas liberales.

Los socialistas, por su lado, continuaban concretando ideas. Hacia 1924, en un nuevo congreso, orientaron su perfil hacia un compromiso más claro con el internacionalismo leninista de la Tercera Internacional y solicitaron su membresía en esa organización aceptando todas sus condiciones. En 1925 se reunió en Bogotá el Segundo Congreso de Trabajadores que creó la Confederación Obrera Nacional, la cual se afilió a la Internacional Sindical Roja, otra organización del leninismo.

Refirámonos brevemente a las organizaciones internacionales de trabajadores. La Primera Internacional, o Asociación Internacional de Trabajadores, se fundó en Londres el 28 de septiembre de 1864 y dejó de existir en septiembre de 1872. La Segunda Internacional, o Internacional Socialdemócrata, se fundó en 1889 y se hundió políticamente en 1916 cuando varios de sus partidos integrantes, en contravía del espíritu de la Internacional, apoyaron a sus respectivos gobiernos en la Primera Guerra Mundial. La Tercera Internacional, conocida como Internacional Comunista, fue fundada en Moscú en 1919 bajo la tutela ideológica y política de los dos dirigentes de la Revolución Rusa, Lenin y Trotsky. Fue disuelta por José Stalin en 1943, en plena Segunda Guerra

Mundial. La Cuarta Internacional fue creada por León Trotsky en 1938; hoy todavía actúa políticamente.

De este modo vemos que en la historia sindical y política de Colombia había tradición de lucha e influencia de las ideas marxistas. En noviembre de 1926 se reunió el Tercer Congreso Obrero Nacional; este creó el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el cual, a su vez, solicitó ingreso a la Tercera Internacional; apoyó todas las huelgas que estallaron, especialmente la de los trabajadores de la Tropical Oil Company; organizó un contingente de colombianos que partió hacia Nicaragua para apoyar la lucha de Augusto César Sandino contra la invasión de los *marines* norteamericanos, y se opuso a la llamada Ley Heroica de 1928, Ley 69 de 1928 sobre "defensa social" que ilegalizaba a las organizaciones que atacaran el derecho de propiedad, fomentaran la lucha de clases o realizaran huelgas.

El aporte del PSR a la difusión de las ideas socialistas como claramente diferenciadas del liberalismo es innegable. Hacia 1930 la Tercera Internacional, ya estalinizada, tomó el control directo del PSR, acusó a varios de sus dirigentes de "traidores", entre ellos María Cano, José Gonzalo Sánchez y el mismo Ignacio Torres Giraldo, e inició la "reconstrucción leninista" del partido, es decir, la conversión al estalinismo con base en la cual impulsó la política de alianzas con el Partido Liberal y la denominada "burguesía democrática" en el denominado Frente Popular. De esta operación aniquiladora, como se ha demostrado en el libro *Liquidando el pasado*, surgió el Partido Comunista de Colombia en clara ruptura política e histórica con su antecesor.

El anarquismo

Otra variante de la oposición la constituyó la corriente libertaria. Esta alcanzó en los años veinte un significativo grado de inserción en el naciente movimiento obrero y sus formas sindicales, pero debido al muro de silencio que en torno a ella se construyó su historia aún está por conocerse (Gómez-Muller, 2009; Archila, 1991).

La Costa Atlántica y Bogotá fueron sus escenarios de trabajo político, al menos hasta donde nos lo indican los escasos estudios históricos que se han producido. La difusión del programa anarquista se adelantó por medios distintos; en 1924, el Grupo Sindicalista Antorcha Libertaria, compuesto mayoritariamente por tipógrafos, actuaba en Bogotá con su periódico *La Voz Popular*; en octubre de 1925 salió a la luz en Barranquilla el primer número de *Vía Libre*, "semanario de sociología y combate", y en Santa Marta, el Grupo Libertario publicaba en enero de 1925 el semanario *Organización*, que fue ampliamente difundido en la zona bananera. El grupo teatral Compañía de Ópera Racali realizó giras por todo el país en apoyo a la causa libertaria.

En 1925, los anarquistas barranquilleros crearon la Federación Obrera del Litoral Atlántico (FOLA), que agrupaba a dieciséis sindicatos con activo papel en las luchas de los trabajadores. En la huelga de las bananeras, en 1928, los libertarios tuvieron una destacada participación, pues impulsaron las reivindicaciones de los trabajadores y, al parecer, adelantaron formas de resistencia frente a la acción gubernamental y militar.

Al igual que el socialismo revolucionario, el anarquismo privilegió la acción directa, la movilización extrainstitucional y la autonomía política en su confrontación con el Estado y el régimen político de la hegemonía conservadora. Hubo influencias políticas mutuas en ambos sectores, pero las diferencias se impusieron claramente en el Congreso Obrero llevado a cabo en Bogotá, en 1926, en el cual se produjo la ruptura con los marxistas a propósito de la creación del PSR.

La danza de los millones

Como anotamos en páginas anteriores, al presidente Pedro Nel Ospina le correspondió administrar el mayor torrente monetario en la historia del país hasta ese momento. A partir de 1923 comenzó a llegar, por cuotas, la indemnización de Estados Unidos por la secesión de Panamá. Entonces se expandieron los créditos internos y externos; se incrementaron los salarios en las zonas urbanas y, consecuentemente, aumentó el consumo y se elevaron los precios; crecieron en número y valor las importaciones y exportaciones; el sector agrario vio cómo miles de brazos se perdían para siempre en la jungla urbana, aunque la producción y exportación cafeteras vivieron un periodo de bonanza, con alza de salarios de por medio, y, por último, la inflación durante los años 1927 y 1928 fue el resultado previsible pero no deseado (Tabla 1).

Tabla 1
Danza de los millones: cifras netas en millones de pesos

1923	Indemnización norteamericana	10.000,000
1924	Indemnización norteamericana	5.000,000
	Empréstitos municipales	5.250,000
1925	Indemnización norteamericana	5.000,000
	Empréstitos departamentales	2.490,000
	Empréstitos municipales	865.000
1926	Indemnización norteamericana	5.000,000
	Empréstitos departamentales	18.187,500
	Empréstitos municipales	2.990,000
	Empréstitos bancarios	7.830,000
1927	Empréstitos nacionales	22.795,000
	Empréstitos departamentales	11.182,000
	Empréstitos municipales	4.015,000

	Empréstitos bancarios	21.022,740
1928	Empréstitos nacionales	32.755,000
	Empréstitos departamentales	21.990,000
	Empréstitos municipales	9.091,000
	Empréstitos bancarios	12.344,500
	Total	197.807,740

Fuente: Torres García (1945).

La distribución del dinero fue desordenada, no se priorizó la ejecución de obras clave para la infraestructura nacional y hubo –según lo reconoció el entonces ministro de hacienda, Esteban Jaramillo, en su Memoria de 1928– una alta dosis de ineficiencia producto de la inexperiencia administrativa y organizativa. A la postre, semejante flujo de dinero propició el fin de la hegemonía conservadora, pues generó una fuerte discusión en el interior del partido de gobierno por la distribución de los dineros y la selección de proyectos regionales beneficiados. De todos modos, con la ingente suma recibida, el país despegó: para 1930 se contaba ya con un mercado interno verdaderamente nacional, una abundante mano de obra y una adecuada acumulación de capital.

La creación del Banco de la República en 1923, obra de la Misión Kemmerer, permitió que el Estado ejerciera por fin el monopolio de la emisión de billetes al portador. Los integrantes de la Misión fueron: Edwin Walter Kemmerer, Howard M. Jefferson, Fred Rogers Fairchild y Thomas Russell Lill; el asesor colombiano fue Esteban Jaramillo. Al Banco le fueron asignadas las siguientes funciones: 1) compra de oro amonedado o en barras; 2) compra y descuento de giros y letras de cambio sobre plazas extranjeras; 3) descuento y redescuento de ciertos documentos comerciales y agrícolas; 4) compra y retiro de cédulas de tesorería; 5) conservación de una existencia de oro equivalente al 60% del total de los billetes en circulación más los depósitos y 6) convertibilidad a la vista, en oro, siempre y cuando los fondos lo permitieran.

Además, la Misión se ocupó de otros asuntos. En efecto, propuso una ley orgánica de presupuesto, procedimientos modernos para administrar y recaudar las rentas, un modelo de sistema fiscal contable, una legislación bancaria y la creación de una superintendencia para fiscalizar el funcionamiento de los establecimientos bancarios, comerciales, hipotecarios y de fomento. Con base en sus recomendaciones también se reorganizó el Ministerio de Hacienda y se creó el Departamento de Contraloría como mecanismo de manejo y control de los gastos del gobierno.

Por otra parte, entre 1920 y 1930 se exportaron US$1.100 millones, mientras en el decenio anterior apenas se había llegado a los US$300 millones. La capacidad importadora, basada en las exportaciones, superó los US$1.000 millones, de los cuales a Estados Unidos le correspondían cerca de las tres

cuartas partes de este monto, y 28% de estos, a importación de maquinaria y equipos.

En cuanto a las obras públicas, se creó el Banco Agrícola Hipotecario, para financiar el desarrollo rural; se iniciaron las construcciones del muelle de Buenaventura y el Canal del Dique, así como el trabajo para abrir Bocas de Ceniza, y se impulsó la red ferroviaria –que se llevó el 60% de la inversión pública total entre 1926 y 1929–, en particular en la zona cafetera, lo cual aumentó el volumen de carga en un 800%. La pavimentación de calles resaltó los avances en la construcción de casas y edificios, aumentó la movilidad y facilitó la circulación de los 15.350 automóviles existentes. Es evidente que este progreso influyó también en el valor de la propiedad raíz, avaluada en 1927 en 2.000 millones de pesos, en la expansión de las líneas telefónicas y en el incremento del número de aparatos telefónicos –de 11.860 a 20.066 entre 1913 y 1927– y en el aumento del número de llamadas al año –de dos millones a seis millones en el mismo lapso–. Dicho sea de paso, también se cuadriplicó el volumen del correo.

Este panorama exigía cierta atención a la educación. Con esa premisa en mente se fundó el Instituto Técnico Central y las escuelas primarias fueron clasificadas en distintas categorías. Además, en 1923 se intentó una reforma institucional educativa, para lo cual fue contratada una misión alemana, encabezada por Anton Eitel, cuya intención era dar a la enseñanza pública un carácter científico. Al mismo tiempo, se fundaron las universidades Libre y Externado, y en la Universidad Nacional, fundada en 1867, se abrió la Facultad de Medicina. Esto último estuvo acompañado por campañas educativas sanitarias, de higiene y de vacunación contra la viruela y la fiebre amarilla.

Sin embargo, la modernización tuvo su precio. Trabajadores, campesinos e indígenas sufrieron por el alto costo de la vida –o, lo que es lo mismo, por la erosión de los salarios debido a la inflación–; por la valorización de las tierras sustentada en la construcción de carreteras, ferrocarriles y sistemas de servicios públicos; por el impulso al desplazamiento violento y por la modificación de los títulos de propiedad; por el desempleo y la desprotección legal del Estado; porque el incremento en la productividad del trabajo no se reflejó en un aumento en el salario, y porque la exclusión ciudadana debida a la pobreza les impedía acceder a los beneficios básicos de la incipiente modernización. Según Vernon Lee Fluharty (1981), se trató de una falsa prosperidad que, en el mejor de los casos, solo disfrutaron las capas más altas de la sociedad, pues las grandes masas populares quedaron incluso peor que antes.

El Ejército y la sociedad civil

El conflicto social marcó el decenio de los veinte. Pese a sus cíclicos vaivenes de auge y estancamiento, el movimiento huelguístico –en los enclaves extranjeros, en el transporte fluvial y terrestre, en la industria, en la minería y en la agricultura– y las protestas y movilizaciones campesinas e indígenas consiguieron paulatinamente, combinando las reivindicaciones sociales y económicas con las de orden político, que el Estado y los patronos atendieran las demandas de los excluidos. De hecho, el sindicalismo era una institución política y no podía ser otra cosa, pues como organización obrera no había alcanzado protección estatal a través de una legislación especializada, y el empresariado, antes que reconocer la actividad sindical, patrocinaba el individualismo y la división de tales organizaciones.

Pero por eso mismo la protesta social, sindical y ciudadana tempranamente fue criminalizada. La movilización como manifestación del rechazo a la arbitrariedad y el autoritarismo, y como medio para alcanzar reformas de variado orden, era considerada acción subversiva, desestabilizadora del andamiaje institucional y susceptible de condena social y legal. El trabajador, el ciudadano, el campesino y el indígena que protestaban eran tratados como enemigos de la sociedad. La sentencia del gerente de la Tropical Oil Company acerca de la huelga en Barrancabermeja en septiembre de 1924 codificaba el tratamiento, estatal y privado, que se le daba al movimiento laboral y ciudadano en aquellos días: "Son problemas de orden público y no disputas industriales". Y para Ignacio Rengifo, ministro de guerra de Miguel Abadía Méndez, según nos recuerdan Adolfo Atehortúa y Humberto Vélez (1994):

> Aquellas manifestaciones colectivas (efecto deplorable de la criminal propagación de tan monstruosas ideas) casi siempre bullangueras, rayanas en asonadas, en tumulto y aun en sedición, de los trabajadores y obreros [...] con el fin o con el pretexto de hacer exigencias o de imponer condiciones a los patronos de las empresas públicas o particulares [...] en la mayor parte de los casos no pueden llamarse huelgas ni ser consideradas como tales en la acepción legal de ese vocablo, sino como verdaderos movimientos o actitudes subversivas y de carácter revolucionario.

Así las cosas, en cuanto a los asuntos de orden público, les correspondía a las autoridades militares y de policía enfrentar a quienes supuestamente provocaban, con su actitud, el desorden y la desintegración social. Tal y como había sido la experiencia desde el comienzo mismo de su tardía profesionalización en 1907, el Ejército desempeñaba más tareas de orden policial interno que aquellas derivadas de la defensa externa de la nación, a lo cual se sumaba que, como

institución, actuaba en función del partido de gobierno y subordinado a este. En el panorama histórico colombiano, de sur a norte y de oriente a occidente, el conjunto de huelgas y movilizaciones sociales del periodo fue controlado por el estamento castrense, en detrimento de su función propia y de sus relaciones con la sociedad que debía defender.

La misión suiza

Lo contradictorio y curioso de la situación estribó en que las Fuerzas Armadas no eran tan fuertes como aparentaban. En efecto, la prensa de 1924 recogió en buena parte las críticas que oficiales, subordinados y voceros de la élite civil hacían al estamento en su conjunto, precisamente en el momento de llegada de la misión suiza (agosto de 1924), contratada por el gobierno de Pedro Nel Ospina para retomar la reforma militar luego de que, por problemas políticos entre el régimen conservador y la oficialidad de la última misión militar chilena, esta tuviera que retirarse de Colombia.

El retroceso en enseñanza técnica, instrucción de tropas y trabajos militares, selección y preparación de la oficialidad, arte del mando y moral de la tropa en acción era evidente. Se presentaban también problemas de burocratización y sectarismo, además de que en muchos casos la preparación del subordinado era superior a la de sus oficiales. La caballería y la artillería sufrían por la falta de material técnico y militar –los trescientos hombres del regimiento de caballería apenas tenían setenta sillas de montar para ciento cincuenta caballos–. Algunos oficiales indicaban otras serias deficiencias, como los "cuarteles pocilga", la falta de compañerismo, las "monstruosas formas de combatir", el peculado y el maltrato a los soldados. Para cerrar el cuadro, debe señalarse que no existía Marina de Guerra ni fábrica de municiones y que el pie de fuerza era escaso –apenas llegaba a los seis mil hombres–.

Frente a esta calamitosa realidad, la misión suiza quiso hacer bien su trabajo, pero encontró serias resistencias en la vieja oficialidad, en sectores del conservatismo y en el mismo gobierno. Después de meses de intentar llevar a cabo su tarea, en cruce de cartas con el gobierno nacional los suizos dejaron consignada su visión del Ejército colombiano y de la relación de este con el Estado y la sociedad y resaltaron que la política estaba presente "hasta en el cuero de los zapatos del soldado".

Así, señalaban, estaba claro que el Ejército era la fuerza armada del partido en el poder y que se encontraba en manos de una pequeña y mezquina pandilla de políticos fanáticos y de generales incapaces que, siendo de División y de Brigada, no tenían División ni Brigada; cuyos grados obedecían a influencias políticas, eclesiásticas y de partido y que eran intocables en sus posiciones y privilegios. El duro enfrentamiento con las autoridades estatales y las resistencias

de uno y otro lado a la labor de la Misión llevaron a la renuncia de esta en octubre de 1928 y a la aceptación en febrero de 1929.

Con todo, la misión produjo algunos resultados. La Escuela Militar y la Escuela Superior de Guerra estuvieron bajo su orientación, se crearon dos escuelas de suboficiales que graduaron a 145 alumnos, se dictaron tres cursos de formación, se abrió la Escuela de Aviación (aunque con un solo aparato) y se entregaron cinco proyectos de ley sobre aspectos varios, incluido uno para hacer más efectivo el servicio militar obligatorio.

Ciénaga y Líbano

Los dos hechos históricos que sintetizan la fuerte y constante movilización obrera, popular y campesina y la respuesta militar del Estado en los años veinte tuvieron lugar en los departamentos de Magdalena y Tolima en 1928 y 1929, respectivamente. En Ciénaga, la United Fruit Company creó un enclave agrícola en medio de la zona bananera, el cual se pudo consolidar gracias a la construcción de una línea de ferrocarril y al monopolio territorial –en 1921 ya era dueña del 59% de la tierra productiva e improductiva de la región–. Esto generó fuertes tensiones y resistencias por parte de colonos y trabajadores, quienes a su vez tenían que ver con la relación entre la economía campesina y el sector exportador, las relaciones entre campesinos y asalariados y el impacto del mercado mundial bananero sobre la economía local. Además, resultan relevantes las difíciles condiciones laborales que tenían que soportar los trabajadores.

La huelga se convirtió en el recurso más radical de todos aquellos a los que podían apelar los obreros bananeros para expresar su descontento. Ya en 1910 tuvo lugar la primera de las huelgas. Luego hubo otra en 1924, cuyas peticiones incluían la jornada de ocho horas, el pago de horas extras, la mejora de las condiciones higiénicas y sanitarias y la eliminación del sistema de contratistas.

Resaltemos que en el movimiento obrero y huelguístico de la zona bananera la actividad y presencia de los anarquistas era considerable; sin embargo, la huelga comenzada en noviembre de 1928 estuvo bajo la orientación política del PSR, el cual cuestionaba la Ley Heroica, la asociación entre las directivas de la "Yunai" (la United Fruit Company) y las administraciones local y nacional, y la evidente parcialidad del gobierno. A las peticiones ya tradicionales de los trabajadores se agregaban las de la construcción de hospitales, la eliminación del sistema de vales y comisariatos, el seguro colectivo y los contratos colectivos entre la empresa y los trabajadores.

Rotas las negociaciones con los trabajadores, el gobierno (1926-1930) de Miguel Abadía Méndez (1867-1947) decidió militarizar la zona, declarar el Estado de Sitio y nombrar al general Carlos Cortés Vargas como jefe civil y militar de la región. El 6 de diciembre el general dio la orden de disparar contra la inerme

multitud de huelguistas, sus familias y sus hijos. El resultado fue un número indeterminado de muertos –algunos hablan de un par de decenas, otros, como el general Pompilio Gutiérrez, afirmaron que la cifra pasaba de mil (Torres Giraldo, tomo 4, 1978)– y la declaratoria de los que quedaron vivos como "cuadrilla de malhechores".

Hoy conocemos este hecho como la masacre de las bananeras. Jorge Eliécer Gaitán se convirtió en el mejor defensor de los trabajadores bananeros y de los sobrevivientes; en el debate promovido por él en la Cámara de Representantes (Gaitán, 1988) en sus sesiones de 1929 clamó justicia y señaló:

> El gobierno se parcializó descaradamente a favor de la compañía (la United Fruit Company) y en contra de los obreros por la sencilla razón de que estos eran colombianos y la compañía era americana y dolorosamente lo sabemos que en este país el gobierno tiene para los colombianos la metralla homicida y una temblorosa rodilla en tierra ante el oro americano.

Por otra parte, antes de que transcurriera un año, en Líbano (Tolima) se llevó a cabo otra significativa acción popular contra el gobierno conservador de Abadía Méndez. En esa ocasión se trató de una de las manifestaciones más radicales de la propensión, observada durante todo el año 1929, a la revuelta armada en varios sitios del país.

Calculada y proyectada casi con un año y medio de anticipación, la insurrección de los bolcheviques del Líbano, como se le conoce hoy en nuestra historia, fue una acción de masas con dirección obrero-artesanal urbana apoyada en una amplia base campesina. La difusión de las ideas socialistas que había llevado a cabo el PSR, la organización semiclandestina de los pobladores para los fines insurreccionales buscados, la propaganda que denunciaba al gobierno conservador y llamaba a la acción social, el clima de agitación sindical en el país, la embrionaria protesta estudiantil de junio de 1929 que el gobierno había buscado acallar y durante la cual cayó asesinado por la Policía Gonzalo Bravo Pérez –estudiante de Derecho de la Universidad Nacional–, la masacre de las bananeras y, por supuesto, las generalizadas condiciones de injusticia social y de recorte de las garantías civiles y democráticas, contribuyeron a forjar la alianza entre trabajadores urbanos y rurales y a mantener la unidad de la insurrección armada de julio de 1929.

Con una evidente ideología revolucionaria de inspiración marxista, los bolcheviques del Líbano actuaron dirigidos intelectualmente por Bernardo Villalobos y política y militarmente por Pedro Narváez, este último zapatero de profesión. El plan contemplaba la toma simultánea de las principales capitales del país, de sus guarniciones militares y de los puertos de Buenaventura y La Dorada,

la interrupción de las comunicaciones y el control de las entidades gubernamentales. No obstante, factores de variada índole, entre ellos las derrotas propinadas a los trabajadores bananeros y a los de la Tropical Oil Company, la acción policial y militar de inteligencia y la inadecuada coordinación nacional de los revolucionarios llevaron la insurrección al fracaso.

Pese a ello, se presentaron varias acciones insurgentes: un combate entre el Ejército y unos trescientos campesinos dirigidos por Narváez en el sitio llamado La Pradera, en el municipio de Líbano; una acción sin mayores consecuencias en Agrado (Huila); la ocupación del entonces corregimiento de Dosquebradas (Risaralda) y de Murillo (Tolima) y, en Santander, enfrentamientos en la estación La Gómez y en San Vicente de Chucurí. La acción militar proyectada sobre el Líbano fracasó. Los más viejos de la región hoy recuerdan los sucesos como "la revolución de Narváez" o "la revolución del zapatero".

Política exterior

La actuación internacional de los gobiernos de la hegemonía conservadora durante los años veinte se caracterizó por su pasividad y seguidismo, es decir, por la ausencia de vocación de liderazgo y de una política de relaciones exteriores propia. La fidelidad a la Doctrina *Respice Polum*, mirar hacia el norte, hacia Estados Unidos, se tradujo en actuar siguiendo siempre las directrices de este país.

No obstante, deben registrarse algunos hechos importantes en la historia de las relaciones exteriores de Colombia. El primero es la firma del tratado de límites Esguerra-Bárcenas, entre Colombia y Nicaragua, el 24 de marzo de 1928. Por acuerdo entre los cancilleres Manuel Esguerra, colombiano, y José Bárcenas Meneses, nicaragüense, Colombia reconoció la soberanía del país centroamericano sobre la costa Mosquitia y las islas Mangles, y Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia. Colombia aprobó el tratado mediante la Ley 93 de 1928 y Nicaragua lo hizo el 6 de marzo de 1930. Ese mismo año se canjearon las ratificaciones. No se incluyeron en el tratado los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana, actualmente pertenecientes a Colombia, porque Estados Unidos había proclamado que le pertenecían. Según lo consigna Raimundo Rivas (1961), el texto del Artículo 1° del tratado dice:

> La República de Colombia reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos comprendida entre el Cabo Gracias a Dios y el río San Juan, y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico, en el Océano Atlántico; y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las Islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y

todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés. No se consideran incluidos en este Tratado los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana, el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América.

El segundo hecho es la firma del tratado de límites y navegación fluvial entre Colombia y Brasil, el 15 de noviembre de 1928. Este lo firmó Laureano García Ortiz, ministro plenipotenciario de Colombia en Río de Janeiro, y Octavio Mangabeira, el canciller brasilero. En su Artículo 1° se estableció que la frontera entre los dos países sería una línea recta que partiría de la desembocadura del río Apaporis en el río Caquetá e iría hasta la población de Tabatinga, en Brasil, sobre la margen izquierda del río Amazonas.

El tercero se refiere al perfeccionamiento del tratado de límites entre Perú y Colombia que se había firmado el 24 de marzo de 1922 entre Fabio Lozano, el ministro plenipotenciario colombiano en Perú, y Alberto Salomón, canciller peruano. Luego de inconvenientes diplomáticos entre Brasil y Colombia y entre esta y Perú –relativos, por un lado, a la oposición brasileña al tratado por considerarlo lesivo para sus intereses territoriales y, por el otro, a maniobras peruanas para obtener más de lo que le correspondía–, la aprobación colombiana se verificó el 30 de octubre de 1925 y la peruana, el 20 de diciembre de 1927. Los presidentes Abadía Méndez y Leguía canjearon las ratificaciones en Bogotá el 19 de marzo de 1928. Así terminó un contencioso de más de cien años.

Otros hechos de importancia tuvieron lugar en el escenario de las reuniones panamericanas. En la Quinta Conferencia, celebrada en Santiago de Chile en 1923, además de otros temas de la agenda, la delegación colombiana aprobó el Tratado Gondra –por el apellido de su ponente, el expresidente paraguayo Manuel Gondra–, que consagraba la conciliación, previa investigación de una comisión, como modalidad de resolución de los conflictos que no hubieran podido solucionarse por la vía diplomática o el arbitraje. A este respecto, pero en el escenario de la Sociedad de Naciones, Colombia adhirió en 1930 al Pacto Briand-Kellog, sobre renuncia a la guerra, firmado en 1928 por Alemania, Estados Unidos, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia.

Entre abril y mayo de 1927 se reunió en Río de Janeiro la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, que aprobó el Código de Derecho Internacional Privado, o Código Bustamante, y doce convenciones sobre derecho internacional público. Colombia aprobó el conjunto de lo acordado por la comisión. La convención que alcanzó connotación universal fue la denominada Estados: existencia, igualdad, reconocimiento, que sentó el principio

jurídico-político de la no intervención, según el cual ningún Estado puede intervenir en los asuntos internos de otro.

La fórmula adoptada fue el producto de una intensa negociación, pues Argentina había planteado que ningún Estado podía intervenir en los asuntos internos y externos de otro Estado, y Haití sostenía que constituía intervención una representación diplomática conminatoria o una acción armada. Como fuera, la no intervención quedó así consagrada por primera vez en el continente. Hecho que a Estados Unidos no le satisfizo, por lo que su presidente Calvin Coolidge procedió a actualizar la Doctrina Monroe y declaró que (Connell-Smitt, 1971):

> [...] ha quedado [...] perfectamente establecido que nuestro gobierno posee ciertos derechos y algunas obligaciones hacia nuestros propios ciudadanos y sus propiedades, donde quiera que se encuentren localizados. La persona y propiedades de un ciudadano son parte del dominio general de la nación, aun en el extranjero.

La convención sobre la no intervención adoptada se explica parcialmente por la situación que vivía el continente. Estados Unidos había emergido de la Primera Guerra Mundial como el gran vencedor y se convirtió en la potencia regional y el poder hegemónico del hemisferio. En los años veinte, América Latina y el Caribe eran consideradas por los norteamericanos como su "patio trasero" y eso generaba en el continente un agudo malestar. En México se presentaba una fuerte animadversión hacia el vecino del norte y este miraba con recelo el "bolchevismo" de aquel, en especial desde que, en 1917, México aprobó su nueva Constitución y dos de cuyos Artículos disgustaron especialmente a los estadounidenses: el 27, que señalaba que la propiedad de la tierra no implicaba derecho a las riquezas del subsuelo, las cuales pertenecían al Estado, y solo podrían explotarse mediante específicas concesiones, y el 23, sobre legislación laboral, que afectaba a las empresas extranjeras.

En Nicaragua se desarrollaba la guerra civil con Augusto César Sandino, quien encabezaba el ejército popular-nacionalista, que luchaba además contra la poderosa máquina militar norteamericana. Desde finales de 1926 los marines habían invadido de nuevo el suelo nicaragüense, a escasos meses de haberse retirado después de una primera ocupación que se extendió desde 1909 hasta 1925. La confrontación terminó con la derrota del ejército invasor en 1933.

Así, para la Sexta Conferencia Panamericana, celebrada en La Habana en 1928, la confrontación diplomática se preveía intensa. Calvin Coolidge y su comitiva llegaron en un crucero de guerra, una acción desafiante que fue duramente cuestionada por algunos órganos periodísticos de Colombia y de América Latina (Torres Del Río, 1990). La actitud arrogante y discriminatoria de los estadounidenses no paró allí: no permitieron la discusión de problemas políticos, se

opusieron a tratar la Doctrina Monroe, no firmaron ni reconocieron la Convención sobre asilo e impidieron la aprobación del convenio de 1927 sobre la no intervención y del referido a las bases del derecho internacional americano. Tal impostura tuvo su mejor aliado en las actitudes de los gobiernos latinoamericanos, cuyos países estaban controlados directa o indirectamente por Estados Unidos –Haití, Nicaragua y Cuba, esta última presionada por la Enmienda Platt y por la renegociación en curso de la tarifa del azúcar– o estaban sosteniendo una agria disputa territorial y contaban con los norteamericanos como árbitro, como era el caso de Chile y Perú en torno a Tacna y Arica.

Sin estar ocupada militarmente, Colombia sostuvo una posición a favor de los norteamericanos, que fue condenada inmediatamente por sectores colombianos y por los gobiernos de la región que podían tener opinión autónoma. En efecto, el delegado Enrique Olaya Herrera propuso como uno de los pilares del panamericanismo la intervención de Estados Unidos para imponer el orden entre las veinte repúblicas latinoamericanas y caribeñas. Para el diario *El Tiempo* esto equivalía a traición y Enrique Santos, el editorialista más destacado de este diario, no dudó en afirmar que Olaya Herrera debería ser fusilado de espaldas sobre la cureña de un cañón (Torres Del Río, 1990). Con todo, se recibió con beneplácito la aprobación de la delegación nacional de la Convención sobre Asilo, la cual se ratificó mediante la Ley 75 de 1931.

Terminaban así los años veinte. La hegemonía conservadora ya no se sostuvo más. El conflicto social había hecho tambalear la débil estructura del régimen y la masacre de las bananeras le dio término político. El conservatismo no tenía en esas horas ninguna política que defender, salvo la de la acción militar, ni futuro que proponer; además, hay que considerar su paulatina, pero fuerte división, debida a la distribución de los dineros y proyectos de la "danza de los millones". La crisis económica de 1929 colaboró también a la caída.

El momento para el cambio de régimen apareció intempestivamente en la campaña presidencial para sustituir a Miguel Abadía Méndez, cuando se discutía cuál era el mejor candidato. Fue perjudicial también para las toldas azules la intervención parcializada de la Iglesia católica en favor del poeta-candidato Guillermo Valencia. El general Alfredo Vásquez Cobo se presentó como disidente conservador. El PSR, derrotado en la masacre de las bananeras y en la insurrección armada del Líbano, no era visto como alternativa creíble, pero presentó a Alberto Castrillón como su carta política. El liberalismo, por su parte, escogió como candidato a Enrique Olaya Herrera.

Capítulo 5
La transición

El resultado de las elecciones de 1930 favoreció al candidato liberal Enrique Olaya Herrera (1880-1937). Comenzó entonces el periodo que se ha dado en llamar la República Liberal, que se extendió desde 1930 hasta 1946. Sin embargo, el gobierno de "Concentración Nacional" de Olaya Herrera, bien estudiado en sus variados niveles, fue más de transición que de ruptura con el pasado reciente si consideramos que: 1) se nombró a cuatro conservadores en los decisivos ministerios de Hacienda, Educación, Guerra y Gobierno –los cuales definen las políticas clave de un gobierno–; 2) persistió la supremacía conservadora en el Congreso y en los órganos judicial y electoral; 3) la gerencia de la Federación Nacional de Cafeteros –el poderoso gremio de la economía colombiana en ese entonces– recayó en el conservador Mariano Ospina Pérez en diciembre de 1930; 4) la Iglesia continuaba apoyando al Partido Conservador, y 5) las Fuerzas Armadas continuaron mayoritariamente subordinadas al conservatismo. Sin embargo, la "liberalización" –el proceso de hacer de la Policía y de las alcaldías fuerzas al servicio del liberalismo–, que se llevó a cabo mediante el uso de la fuerza en los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, fue un hecho que marcó la diferencia y sacó a la luz la paulatina ruptura que con justeza se ha denominado por Javier Guerrero "Los años del olvido".

Crisis e intervención

Como ya hemos visto, la intervención del Estado era ya una práctica común en Colombia y ambos partidos tradicionales la aceptaban. El debate de los años treinta radicaba en la forma de la intervención, en su intensidad, su sentido y su función. De modo que el resultado de la década fue un Estado con mayores funciones económicas. Frente a la crisis intervino con instrumentos de regulación, macroeconómica, en un primer nivel –moneda, crédito, comercio,

industria, y frentes fiscal y cambiario–, y de la actividad cafetera, en un segundo nivel; pero un hecho es cierto: el impacto en Colombia de la crisis económica mundial tan solo aceleró procesos que ya estaban en marcha.

Por ejemplo, el relativo al déficit de la balanza de pagos. Este no se advertía en las cuentas del Estado, o por lo menos se encubría, ya que el resultado negativo de los negocios internacionales se pagaba con empréstitos del exterior. Al presentarse la crisis y suspenderse tales recursos, los efectos del déficit salieron a la luz pública. Esta ausencia de fondos obligó a la nación a pagar con sus recursos en oro el saldo negativo de la balanza de pagos. Así se produjo un grave y rápido descenso de las reservas metálicas, lo que en parte se aprecia en las operaciones del Banco de la República, el cual tuvo que reexportar el oro adquirido: de los trece millones importados desde su fundación, había exportado en 1930 más de siete millones, es decir, más del 50%.

Tal declinación de las reservas, que llegó al límite en 1932, arrastró a la masa de billetes emitidos. Esa disminución del circulante provocó la contracción de la capacidad de consumo, lo que a su vez redujo aún más el dinero en circulación. La consecuencia fue la baja general de precios. De ese modo ocurrió nacionalmente una severa depresión, a la cual vino a sumarse la que estaba ocurriendo a escala mundial.

Los precios del café cayeron y generaron una baja del 23% en los términos de intercambio entre 1925-1929 y 1930-1934. Sin embargo, el volumen de las exportaciones aumentó en los años más críticos de la crisis. También cayeron las reservas internacionales y los medios de pago se redujeron en un 49% entre finales de 1928 y finales de 1931. Los gastos del gobierno nacional, excluyendo los pagos de la deuda externa, disminuyeron entre un 60% y un 70%, entre 1928 y 1932, lo que impactó notablemente el frente de las obras públicas, con las previsibles consecuencias en términos de paralización de actividades, desempleo y baja de los salarios. También los frentes de la construcción, el transporte y algunas ramas industriales disminuyeron su actividad. El Producto Interno Bruto entre 1930 y 1931 descendió notablemente y los precios de los productos agrícolas cayeron a la mitad de su nivel de bonanza.

Como al ocurrir la caída de la bolsa de valores de Nueva York el flujo de capitales norteamericanos hacia Colombia se interrumpió, el gobierno colombiano buscó infructuosamente recursos internos privados para paliar la situación. Así que los esfuerzos se dirigieron de nuevo hacia Estados Unidos, utilizando una política de apertura en materia petrolera como arma de negociación. De este modo la administración de Olaya pudo concretar préstamos de corto plazo por US$17 millones, aunque tal monto fue rápidamente consumido por los US$19 millones al año de la deuda externa durante el periodo 1930-1934,

cifra que contrastaba con los ingresos por US$39 millones al año del cuatrienio 1925-1929.

En tanto la deuda externa se convirtió en factor de perturbación, el gobierno de Olaya apeló en 1931 al control de cambios, lo que con otras medidas económicas llevó inevitablemente a la moratoria del servicio de la deuda. José Antonio Ocampo (1988) ofrece una adecuada explicación al respecto. Según lo dispuso el Gobierno, los pagos que por concepto de la deuda externa tenían que hacer departamentos, municipios y bancos deberían ser autorizados por la Oficina de Control de Cambios. Si los giros hacia el exterior no eran aprobados, de todos modos se debería depositar el pago, en pesos, en el Banco de la República. Ahora bien, en diciembre de 1931 Colombia llegó a un entendimiento con los tenedores de la deuda externa, que consisitía en que se suspenderían temporalmente las amortizaciones de todas las deudas y se permitiría pagar los intereses de aquellas que no estuvieran garantizadas por la nación con vales a tres años e intereses del 6%.

Con el control de cambios en marcha, esto fue entendido como lo que era: en Colombia se pagaba la deuda externa, la de departamentos, municipios y bancos, pero sin que en realidad se cancelara en el exterior. El resultado fue lógico: departamentos y municipios decidieron en 1932 suspender las consignaciones en el Banco de la República. Sin efectivo, el gobierno no pudo cumplir con los acreedores y procedió a anunciar que solo pagaría los intereses de la deuda nacional y la del Banco Agrícola, garantizada por la nación. Tales intereses se pagaron puntualmente hasta que estalló la guerra contra Perú, que forzó la suspensión total.

Otras medidas para enfrentar la depresión se implementaron cuando Inglaterra abandonó el patrón oro en septiembre de 1931: el gobierno colombiano entró a controlar directamente las operaciones de divisas; los créditos del Banco de la República al Gobierno se ampliaron de forma efectiva mediante el pago adelantado de los ingresos del monopolio de la sal; el crédito privado se impulsó con la creación entre 1931 y 1932 de la Caja Agraria, para fomento del sector, y del Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito, para sanear la cartera de los bancos privados.

Así mismo, se establecieron topes para las tasas de interés, se extendieron los términos de los préstamos y se permitió a los deudores pagar la mitad de sus obligaciones con cédulas hipotecarias y bonos gubernamentales depreciados, lo que redujo en un 20% el valor real de todas las deudas. En 1933 se recortaron en un 40% todas las deudas hipotecarias, se devaluó el peso en diez centavos y se estableció un régimen de certificados de cambio que permitía su libre negociación. Todas estas decisiones, más la prima del 10% para los cafeteros y otras medidas para la reactivación de este gremio –almacenes generales de depósito;

transferencias a la Federación de Cafeteros, a partir de 1930, del gravamen a las exportaciones; nivelación de los márgenes de comercialización, y regulación de las calidades del grano– llevaron en 1934 a que la inflación ascendiera a niveles del 40%, una situación totalmente contraria a la baja general de precios que se presentó en el país al comienzo del gobierno de Olaya Herrera.

Como vemos, el propósito de Olaya Herrera al enfrentar la crisis económica y adoptar medidas de diverso orden fue el de restaurar el curso normal, aunque traumático, de la economía nacional. A partir de 1932, el Plan Trienal de Obras Públicas, facilitado por las primeras labores de planificación del Consejo Nacional de Economía –creado por la Ley 23 de 1931–, se concretó en carreteras como la Central del Norte, la de Popayán a Pasto y de Pasto al Diviso, la del Carare, la del Noroeste y la de Garzón a Florencia; en edificios nacionales en diversas ciudades –por ejemplo, el edificio de la Biblioteca Nacional en Bogotá–; en la construcción de terminales marítimos y oficinas de bodegaje en Cartagena, Bocas de Ceniza y Barranquilla; en la prolongación del Ferrocarril del Pacífico hasta La Virginia y del Central del Norte hasta Barbosa; en la dotación de servicios públicos a Buenaventura, y en la construcción de acueductos en distintos municipios.

En el terreno de la protección social, la labor gubernamental permitió expedir la Ley 83 de 1931, que reglamentó el ejercicio de las huelgas y estableció el derecho a sindicalizarse. También se legisló sobre las pensiones de los trabajadores ferroviarios y se reguló la organización de las cooperativas. La Ley 105 de 1931 determinó la inembargabilidad parcial de los salarios y el Decreto 895 de 1934 limitó a ocho horas la jornada laboral. La Ley 10 de 1934 creó las prestaciones sociales de vacaciones, cesantía por despido injusto y auxilio por enfermedad para los trabajadores del sector privado. Así mismo, se reglamentó el registro civil y se aprobó la cédula de ciudadanía como único documento nacional de identificación.

La guerra contra Perú

"La guerra es una cosa tan seria que no hay que dejársela solo a los militares", reza un adagio popular; pero, ante todo, la guerra necesita ejércitos y estos, oficiales. Para la coyuntura de 1932, cuando Colombia fue atacada por Perú, el Ejército estaba en deficientes condiciones, los oficiales estaban más al servicio de la política que concentrados en su oficio y el gobierno civil no era lo suficientemente diestro en los asuntos de defensa, como para trabajar en estrecha colaboración con el sector castrense a la hora de proyectar los planes estratégicos necesarios para cubrir todo el teatro de operaciones.

Viejos problemas en la frontera

Las dos primeras décadas del siglo XX fueron de permanente conflicto diplomático entre Colombia y Perú, ya que no se había acordado la línea de frontera. De lado y lado se argumentaba la soberanía estatal sobre determinada porción territorial o se criticaba la cesión territorial que cada país habría hecho al otro en determinado momento de la historia (1903, 1905 o 1909). El Tratado Lozano-Salomón, aunque aprobado en 1922, también era motivo de roces y por eso apenas fue ratificado por Colombia en 1925 y por Perú en 1927.

Así mismo, las actividades de explotación de caucho de la Casa Arana en la zona Caquetá-Putumayo siguieron siendo motivo de conflicto. Las denuncias contra esa empresa por arbitrariedades, vejaciones y asesinatos cometidos contra los indios de la región, aunque sumaban cientos de folios, no fueron atendidas por las autoridades colombianas o, aunque lo pretendían, no terminaron en acciones concretas en defensa de la población afectada. Similar situación ocurría a propósito de las frecuentes incursiones de efectivos militares peruanos a nuestro territorio, como ya había sucedido en 1912 en el sitio conocido como La Pedrera.

Llegado el año 1932, el jefe militar colombiano de la frontera con Perú, coronel Amadeo Rodríguez, informaba permanentemente al presidente Olaya sobre las evidentes intenciones de los vecinos, pero el Ejecutivo no prestaba oídos. La realidad del 1° de septiembre varió el rostro de las relaciones bilaterales. Ese día, unos cincuenta hombres bajo el mando del ingeniero Óscar Ordóñez, oficial en jefe de la guarnición peruana de Chimbote, traspasaron el territorio colombiano y ocuparon Leticia, arriaron la bandera tricolor colombiana e izaron el pabellón rojo y blanco. La guerra iniciada era, entonces, continuación de un viejo conflicto irresuelto.

Hoy en día no hay duda de que el general-presidente peruano Luis Sánchez Cerro ordenó la operación militar, presionado por su mermado prestigio local. Sánchez, además, adelantaba en ese momento una violenta represión contra el APRA –el partido socialdemócrata más importante de Perú– y particularmente contra su líder, Víctor Raúl Haya de la Torre, por considerarlos comunistas. Luego de que dicho partido iniciara una campaña de denuncia por el fraude que le arrebató el triunfo en las elecciones presidenciales de 1931, la persecución se incrementó. La maniobra "patriótica" de Sánchez Cerro en 1932 buscaba revertir la adversa situación interna y tenía como objetivo directo la revisión del Tratado Lozano-Salomón de 1922.

Pero esto no es todo, la desidia del Estado colombiano para atender las necesidades de la región también cuenta en el balance de las responsabilidades históricas. Los pobladores colombianos de la frontera no contaban con sal y la poca que llegaba se transportaba por vía peruana; el dinero que circulaba en nuestra frontera era del Perú –para la muestra un botón: un comerciante de

Leticia rechazó un billete del Banco de la República de Colombia por considerarlo falso y el propio oficial militar a cargo tuvo que ordenar que los pagos oficiales se hicieran en moneda colombiana–; a Leticia no se podía llegar por territorio colombiano, sino por aguas brasileras o por aguas y tierra peruanas y, por último, la escasa tropa que había en la zona amazónica, antes de su retiro total en febrero de 1932 por orden de Carlos Arango Vélez, ministro de guerra, tenía como misión la colonización antes que una función de defensa de la frontera.

Reacciones frente a la guerra

Cuando el presidente de Colombia solicitó explicaciones a su homólogo peruano, este respondió en un primer momento que se trataba de una acción del comunismo internacional, versión que fue la difundida en Colombia. El propio Ejecutivo colombiano se ofreció para sofocar a los invasores y señaló que lo ocurrido en Leticia no tenía carácter de conflicto internacional.

En cuanto al APRA, sostuvo sus repetidas críticas al Tratado Lozano-Salomón y culpó al gobierno militar de la invasión, al tiempo que lo denunciaba por provocar una guerra contra Colombia. Acerca del tratado de 1922, el aprismo señalaba que un gobierno representativo y responsable, distinto al de Sánchez, tendría dos opciones: 1) solicitar, conjuntamente con el de Colombia, una revisión por parte de los organismos jurídicos internacionales, o 2) proponer una reforma concertada del mismo sin intervención ajena y mediante compensaciones y concesiones recíprocas.

Los comunistas colombianos y peruanos, por su parte, agitaron la consigna de volver las armas contra sus respectivos gobiernos, lo que les significó una sistemática persecución. El comunismo colombiano argumentó, adicionalmente, que la guerra entre ambos países era el resultado de la lucha interimperialista entre Estados Unidos y Gran Bretaña y una maniobra del imperialismo destinada a enfrentar a los dos pueblos entre sí.

Por otra parte, los gobiernos del área mantuvieron una expectante y prudente distancia, por lo que no hubo un inmediato apoyo a Colombia. Incluso, esta debió dirigirse al gobierno de Chile, que se había declarado neutral, para manifestarle que no aceptaría que se propiciaran fórmulas que facilitaran o mantuvieran la ocupación, así fuera transitoriamente.

En cuanto a Estados Unidos, Olaya Herrera insistía en su intervención diplomática dado el comportamiento "ejemplar" que Colombia había tenido con respecto a la cuestión petrolera y como deudor frente al pago puntual de la deuda externa. Pese a la postura de Olaya, solo pasado un tiempo Estados Unidos solicitó a los peruanos su retirada y manifestó que el gobierno de Sánchez Cerro debería considerar desertores a los soldados que no obedecieran dicha orden.

Colombia debió entonces enviar una misión diplomática al exterior para difundir sus argumentos y obtener el apoyo necesario. Entre tanto, sostuvo que la invasión sería tratada como un conflicto interno. Por eso envió tropas a Leticia para restaurar el orden y las autoridades legítimas, acto que rechazó inmediatamente el gobierno de Perú. En cuanto a la oposición conservadora, Laureano Gómez proclamó que se requería paz en el interior y guerra en la frontera, aunque la confrontación política con el liberalismo continuó. Los Leopardos y Guillermo Valencia se sumaron al apoyo dado al Gobierno y la facción liberal opuesta a Olaya también ofreció su respaldo.

De estas actitudes de los distintos sectores colombianos se derivó el amplio apoyo ofrecido a Olaya Herrera en su solicitud de un "préstamo patriótico" por $10 millones. Este se concretó en impuestos sobre los aparatos telefónicos, 10% sobre giros al exterior, 5% sobre billetes de rifas, 10% sobre loterías y 10% sobre boletas de espectáculos. También las familias contribuyeron con sus anillos matrimoniales, cadenas de oro y otros objetos de altísimo valor simbólico. En Nariño se crearon Juntas Patrióticas en La Cruz, Funes, Sotomayor, El Tablón, Sandoná y Pasto. El apoyo provino también de la Cruz Roja, de los presos, de los empleados públicos –que donaron el 5% de sus salarios–, del clero y de los ganaderos. Así mismo, muchos colombianos estuvieron dispuestos a entregar sus vidas en la guerra; ese fue el caso de Clara Elisa Narváez, la única mujer soldado que participó como voluntaria en el Ejército, en el destacamento del departamento de Nariño, en calidad de enfermera durante un año y tres meses.

En el departamento del Huila también surgió una Junta Central de Acción Patriótica que coordinó y motivó la participación ciudadana e impulsó la creación de juntas de defensa municipal mediante un boletín informativo llamado *El Amazonas*. Los sectores civiles dirigentes, por su parte, crearon el Escuadrón Neiva.

¿Cuál ejército?

Las Fuerzas Armadas soportaban por entonces una fuerte crítica dirigida contra el Ministerio de Guerra. En los debates en el Congreso se denunciaban hechos delictivos como estafas, cheques girados sin fondos, préstamos mutuos y punibles entre los encargados de manejar el presupuesto, gastos personales financiados con fondos del erario y, sobre todo, una impunidad rampante. Otra polémica se relacionaba con las funciones, la misión, la estructura y las perspectivas del sector militar, pues desde el informe de la misión suiza de 1928 la situación interna del Ejército poco había cambiado.

Se cuestionaban las funciones policiales del Ejército en el control del orden público, su centralización exagerada, lo contradictorio de su legislación, la falta de preparación en el servicio de intendencia o administración militar, la

inexistencia de artillería y la escasez de municiones, monturas, caballos, equipos de campaña, uniformes y material de guerra en general; tampoco había ametralladoras y faltaban depósitos de armamento y municiones. Lo peor era que no se había hecho un estudio científico de los posibles teatros de guerra ni organizado las reservas.

Además, el servicio militar obligatorio presentaba serias deficiencias, como que la incorporación incluía a personas con limitaciones físicas o enfermedades mentales y estaba mediada por los párrocos regionales y por los caprichos políticos de los alcaldes. Además, la tropa y los oficiales participaban del sufragio y contribuían al triunfo de los candidatos conservadores que la jerarquía católica señalaba –por poner un ejemplo, en las elecciones de 1922, según la prensa liberal, del total de 6.817 votos obtenidos por el candidato conservador, el general Ospina, 2.368 fueron de los miembros del regimiento capitalino–.

Para completar el cuadro, desde el Ministerio de Guerra se delegaba el monopolio de las armas. En efecto, una circular de ese ministerio (Torres Del Río, 1994), con motivo de la discusión de la Ley Heroica, ordenaba repartir armas a los jefes conservadores de prestigio por intermedio de los comandantes militares de guarniciones e instaba a aquellos a diseñar organizaciones de tipo militar.

Así, el Ejército era, en general, ineficaz, y en las fronteras, inexistente; débil como institución y actor secundario en la vida política, pese a ser utilizado como ariete electoral y político por el Partido Conservador. En resumen, se trataba de una fuerza policial militarizada y deliberante, que desempeñaba funciones de guardián del poder conservador en el orden interno. Para 1930, la profesionalización inculcada y desarrollada por las misiones chilenas parecía haber desaparecido.

Olaya Herrera se dispuso a superar tal situación. Ante la solicitud expresa de parte de la oficialidad de todas las guarniciones –encabezada por los generales José María Forero, Gregorio Victoria, Manuel Balcázar, Manuel Castro, José Joaquín Villamizar, Manuel Arturo Dousdebés y Aníbal Ángel, más catorce coroneles, diez mayores, diecinueve capitanes y siete tenientes–, el presidente impulsó la prohibición del voto a los militares, que se concretó en la Ley 72 de 1930.

A continuación, se reformó el Código Militar, fueron llamados a retiro oficiales vinculados estrechamente con el Partido Conservador, se reincorporaron oficiales retirados por el régimen anterior, se suprimió la Escuela de Suboficiales, se reglamentó el servicio militar obligatorio (y se prohibió el desempeño de empleo público a quien no tuviera la libreta militar), se dictaron nuevas normas de reclutamiento y se creó una inspección fiscal en el Ministerio de Guerra para que se ocupara exclusivamente de vigilar el manejo del presupuesto

de defensa. Por último, y después del retiro temprano de Carlos Arango Vélez, se nombró al liberal Carlos Uribe Gaviria, hijo de Rafael Uribe Uribe, como ministro de guerra. Tales eran las condiciones que soportaba el Ejército cuando acaeció la invasión militar peruana a Leticia el 1° de septiembre de 1932.

Poca guerra...

Lo que se conoce en general del conflicto con Perú son las acciones militares que se llevaron a cabo; pero la verdadera disputa se libró en las mesas de negociación, bien con la intermediación de Brasil, bien en el seno de la Sociedad de Naciones. La postura ambigua de Colombia hasta el primer ataque aéreo y de artillería del gobierno peruano, el 14 de febrero de 1933, fue que se trataba de un conflicto interno que requería la rápida acción política de la Sociedad de Naciones. De allí se derivaron distintas y contradictorias órdenes militares que, más que asegurar el territorio nacional, procuraban ganar el tiempo indispensable para obtener un arreglo amistoso por la vía diplomática.

Paralelamente a las actividades gubernamentales, el pueblo raso vivía a su manera los avatares del enfrentamiento. Nuestro Nobel de literatura lo recrea en su *Vivir para contarla*:

> Para mí en cambio, fue una de las épocas más felices por lo que tuvo de desorden. Se rompió el rigor estéril de las escuelas y fue sustituido en las calles y en las casas por la creatividad popular. Se formó un batallón cívico con lo más granado de la juventud, sin distinciones de clases ni colores, se crearon las brigadas femeninas de la Cruz Roja, se improvisaron himnos de guerra a muerte contra el malvado agresor, y un grito unánime retumbó en el ámbito de la patria: "¡Viva Colombia, abajo el Perú!".

Esa "creatividad popular" contrastaba, insistimos, con los palos de ciego del gobierno. En efecto, sucedió primero con el coronel Amadeo Rodríguez y después con el general Alfredo Vásquez Cobo, ambos conservadores. Aquel se desempeñaba inicialmente como jefe de la frontera con Perú y después como jefe civil y militar de la intendencia del Amazonas y de las comisarías de Caquetá y Putumayo. Pues bien, primero se le ordenó que con las cañoneras *Santa Marta* y *Cartagena* y desde la guarnición de Puerto Asís bajara al Putumayo y siguiera hasta Leticia para recuperarla. Poco después se le ordenó suspender el plan, proceder a reforzar la guarnición de El Encanto y permanecer en Caucayá hasta que llegaran los aviones militares que lo iban a escoltar con sus tropas Putumayo arriba. Este tipo de órdenes ocasionó varios roces entre el oficial y sus jefes civiles, hasta que fue retirado definitivamente de su cargo.

Con el general Vásquez Cobo sucedió lo mismo. Nombrado comandante en jefe de la expedición militar al Amazonas, con facultades civiles, militares

y fiscales, zarpó a bordo del *Mosquera* –adquirido hacía poco junto con el *Córdoba*–, a finales de noviembre por la ruta hacia Belén do Pará, en Brasil, con instrucciones de ocupar Tarapacá y luego Leticia. Pero en el plan del presidente Olaya no estaban incluidas las acciones militares. De modo que la travesía del general se hizo intencionalmente lenta por disposición presidencial. Tuvo que ocurrir el ataque peruano del 14 de febrero para que el gobierno colombiano autorizara la recuperación de Tarapacá, que a la postre no dejó ni muertos ni heridos que lamentar, y declarara rotas las relaciones diplomáticas con el gobierno de Sánchez Cerro. Así el conflicto adquirió carácter *internacional*. Como las desavenencias entre el general Vásquez Cobo y su jefe Olaya Herrera se hicieron insostenibles, el gobierno obligó a aquel a renunciar, lo cual se hizo efectivo a fines de marzo de 1933. Al fin y al cabo el retirado general era un fuerte contendiente para las elecciones presidenciales que se avecinaban.

Con todo, Olaya Herrera se movió también en el terreno de la política local para afianzar sus posiciones: nombró al conservador Guillermo Valencia como presidente de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y aceptó la presencia de Carlos Cortés Vargas, el general de las bananeras, entre el estado mayor del frente bélico. Además, contrató al general Francisco Javier Díaz, integrante de las antiguas misiones militares chilenas, como asesor técnico.

Debemos aquí recordar que después de la toma de Tarapacá hubo ocasionales enfrentamientos y escaramuzas: Buenos Aires, el 17 de marzo de 1933; Yabuyanos, el 23 de abril, y Güepí, puerto peruano, el 26 de marzo, que dejó cuatro muertos y siete heridos entre la tropa colombiana. En total, según el informe del ministro de guerra, el conflicto arrojó como resultado, de nuestro lado, sesenta y siete muertos, treinta y nueve de ellos por enfermedad, trece ahogados y cuatro por accidentes de aviación. Así, los muertos por enfrentamiento militar directo fueron 11.

En cuanto al componente aéreo, la Fuerza Aérea contaba con 15 aviones: tres Fledgling J-2 de entrenamiento, ocho Wild X de observación y ataque y cuatro Osprey C-14 de entrenamiento. La Scadta aportó, además de personal civil, dos Junkers F-13, dos W-34, 2 JU-52, 2 Dornier Wal DO-J y un Merkur DO-K. Cuarenta y ocho aviadores alemanes sirvieron bajo el mando del coronel Herbert Boy. Se crearon bases aéreas auxiliares en Flandes, Caucayá, Igaraparaná, La Tagua y se agregó una cerca de Curiplaya, que recibió el nombre de Puerto Boy.

... Y MUCHA DIPLOMACIA

Inicialmente, el canciller brasileño Afranio de Mello Franco, actuando en condición de mediador, propuso a Roberto Urdaneta Arbeláez, el canciller colombiano, una fórmula que fue aceptada por este: 1) Perú instaría a sus nacionales a que entregaran Leticia para que Brasil se encargara de su defensa y

administración provisional; 2) en plazo breve los brasileños restaurarían en sus cargos a los funcionarios colombianos depuestos por la acción peruana, y 3) "en compensación" Colombia aceptaría reunirse en Río de Janeiro con los peruanos para reconsiderar el tratado de 1922, en busca de un acuerdo que comprendiera medidas económicas, comerciales y culturales.

Haber aceptado la fórmula en mención demostró, primero, que la cancillería colombiana no contaba con una política exterior, y, segundo, que los negociadores nacionales carecían de los conocimientos básicos en derecho internacional y de la propia historia de las relaciones internacionales, además de que dudaban en torno a los asuntos de la soberanía nacional. En efecto, las palabras "en compensación" fueron aprovechadas por los peruanos para insistir: 1) en sus demandas y para exigir, de paso, que Leticia permaneciera en poder de Brasil mientras se alcanzaba una conciliación; 2) en que Colombia aceptara como obligatoria la revisión del Tratado Lozano-Salomón, y 3) en que si en un plazo de sesenta días no se llegaba a un acuerdo sobre la revisión, Brasil devolvería Leticia a Perú. Por supuesto, semejantes condiciones llevaron al fracaso la mediación de la cancillería brasileña, que se dio por terminada en febrero de 1933.

Perú, entre tanto, continuaba con una febril actividad diplomática y de presión. Al buscar que Colombia asumiera el carácter internacional del conflicto, expulsó al cónsul colombiano en Iquitos; mantuvo su presencia militar en Leticia; acusó repetidamente a Colombia de incumplimiento del Lozano-Salomón; promovió la constitución de una comisión de conciliación; apeló a la Comisión Permanente, con sede en Washington, que había establecido el Pacto Gondra –o tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos– y, con base en el Artículo 19 de los estatutos de la Sociedad de Naciones, solicitó reconsiderar el tratado de 1922 por inaplicable.

Colombia se defendía argumentando el carácter nacional del conflicto; afirmaba que el recurso de conciliación no era aplicable, porque no existía entre los dos países controversia alguna y que la que había existido había sido resuelta por el tratado de 1922 (Lozano-Salomón) Aducía, además, que la conciliación era improcedente porque lo de Leticia era de exclusiva competencia nacional. En cuanto al Pacto Gondra, recordaba que este señalaba que en los conflictos surgidos entre Estados sin tratados generales de arbitraje no procedía la investigación por cuestiones ya resueltas por tratados de otra naturaleza. Por último, en relación con el Artículo 19 de los estatutos de la Sociedad de Naciones, el gobierno colombiano afirmaba que nadie podría decir de las circunstancias que habían determinado la firma del Tratado Lozano-Salomón que habían desaparecido y que, por lo tanto, este había perdido vigencia. Esto debido a que tal instrumento no era un tratado de paz en el que mediaran cesiones de territorio

obtenidas por la fuerza de las armas, sino uno en el que cada una de las partes había reconocido libremente los derechos territoriales de la otra.

Por su parte, la Sociedad de Naciones expidió, el 26 de enero de 1933, un primer fallo que favoreció a Colombia. Determinó que Perú debía abstenerse de cualquier intervención de fuerza en territorio colombiano y que no debía poner obstáculos a Colombia en el ejercicio pleno de su soberanía y jurisdicción en territorio reconocido por el Lozano-Salomón como perteneciente a nuestro país.

Días después de que el conflicto ya fuera asumido por los dos países como internacional, y con base en la fórmula de la Sociedad de Naciones del 3 de marzo de 1933 –que declaró que Leticia y los territorios adyacentes pertenecían a Colombia–, Eduardo Santos, en calidad de representante colombiano ante la Sociedad, afirmó, en relación con las fuerzas internacionales que deberían asegurar el orden en Leticia, que nuestras propias Fuerzas Armadas deberían ser "internacionalizadas", sin que lo fuera Leticia, mediante el recurso de ponerlas bajo el mandato de una comisión de la Sociedad de Naciones. Santos advirtió, además, que la comisión debería tener el derecho de agregar a las fuerzas colombianas internacionalizadas los elementos que quisiera, excepto tropas extranjeras.

Luego se emitieron las "Recomendaciones" de la Sociedad de Naciones, el 18 de marzo. Según estas, el Lozano-Salomón estaba vigente para ambas partes y Leticia era, por lo tanto, territorio de Colombia. Así, la presencia peruana en Leticia era incompatible con los principios del derecho internacional y de la Sociedad y, en consecuencia, el Ejército de Perú debería evacuarla inmediata y completamente. Sin embargo, el texto no autorizaba a Colombia a trasladar sus tropas a Leticia y, además, hablaba de "negociación", mecanismo que para Colombia era inaplicable.

Pese a los errores de Colombia, los mencionados y otros más, el acuerdo con Perú fue un hecho a raíz del asesinato del general Sánchez Cerro, el 30 de abril de 1933. Primero se suscribió el Acuerdo de Ginebra, del 25 de mayo de 1933, que estipulaba que: 1) ambos gobiernos acogerían las "Recomendaciones" de la Sociedad de Naciones; 2) una comisión de la Sociedad se instalaría en Leticia y, en nombre de Colombia, administraría el territorio –esto implicaba la retirada de los efectivos militares peruanos–; 3) la comisión escogería las fuerzas militares que quisiera –seleccionó a las de Colombia– para la defensa temporal de la plaza; 4) la comisión tendría vigencia de un año; 5) Colombia sufragaría los gastos de funcionamiento de la comisión y de la administración del territorio; 6) las partes procederían a las negociaciones ya estipuladas, y 7) habría cese de fuego y de toda hostilidad.

Para iniciar las negociaciones, el 24 de octubre de 1933 se reunieron en Río de Janeiro las partes bajo la presidencia de Afranio de Mello Franco. La

delegación de Colombia era mayoritariamente conservadora: Roberto Urdaneta Arbeláez, Guillermo Valencia y el "leopardo" Silvio Villegas como secretario; por el liberalismo participó Luis Cano. Como resultado de la cumbre se aprobó, el 24 de mayo de 1934, el Protocolo de Río de Janeiro, que constó de nueve Artículos y un acta adicional. Mediante el Protocolo, ambos países reanudaron las relaciones, ratificaron el Lozano-Salomón, convinieron en estudiar un acuerdo de desmilitarización de la frontera y se obligaron a no hacerse la guerra ni a emplear directa o indirectamente la fuerza como medio de solución de sus problemas. En cuanto al acta, regulaba los acuerdos sobre navegación y tránsito, comercio, impuestos, aduanas, exportación e importación, policía de fronteras, igualdad de nacionales, entre otros.

Después de Leticia

Cuando terminó el conflicto, la aviación militar colombiana contaba con cuarenta y dos pilotos, treinta y cinco mecánicos y sesenta aviones, además de las bases de Palanquero y Tres Esquinas. El ministro de guerra afirmaba que se trataba de la mejor aviación de Sudamérica. La Marina también despegó: algunos oficiales del Ejército en el sur pasaron a la naval, fueron contratados los oficiales británicos Basil Bell Salster, contraalmirante, y Ralph Binney, capitán de navío –quien se convirtió en el primer director de la reactivada Escuela Naval en 1934–. Además, en septiembre de ese mismo año se destacó un barco hospital para Leticia y se compraron tres nuevos barcos para la navegación en el sur: el Carabobo, el Junín y el Ruperto Melo. En cuanto al Ejército, emergió como actor importante en la vida social y política del país, lo que contribuyó a una unión de las fuerzas militares. Por último, según afirmó el almirante Juan Pizarro, sin el año 1932 el Ejército no se hubiera hecho "bipartidista".

La liberalización forzada

El proceso de liberalizar al país por la fuerza se implementó primero en los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, y paulatinamente se fue extendiendo a Cauca, Cundinamarca y Tolima. Se trató de una violencia temprana, la de "los años del olvido", la de los años treinta. Se ejerció sobre todo en el ámbito político y con menor dureza en la dimensión social, aunque en esta el conflicto con los protagonistas fue particularmente enconado, en especial en el sector rural, bien fuera por las condiciones de trabajo o por la propiedad de la tierra. Del discurso se pasó a la acción política. El clero se convirtió en actor de primera línea, como portavoz de la resistencia. Más que en el escenario nacional, el proceso se llevó a cabo intensamente en lo local, en la provincia, se combinó

con conflictos de variada naturaleza y siempre buscó el control municipal ante el conservatismo y el desplazamiento del poder político-parroquial de la Iglesia.

La zona esmeraldífera, en especial su epicentro, constituido por las provincias de Norte y Gutiérrez, en Boyacá, y de García Rovira, en Santander, recibió el primer impacto de la ofensiva liberal que, desde el Estado, se adelantó contra el Partido Conservador y la Iglesia para desplazarlos de los espacios de poder a los que estaban aferrados después de decenas de años de hegemonía conservadora: las alcaldías, la Policía y las parroquias electorales (Javier Guerrero, 1991).

El gobierno nacional, en una maniobra que fue interpretada por los conservadores como una agresión, comenzó nombrando a un gobernador liberal en el departamento de Boyacá, uno de los menos industrializados y más conservadores: el partido opositor controlaba el 60% de los votos y el 70% de los municipios. Tal imposición gubernamental obtuvo sus resultados prontamente: mientras en las elecciones presidenciales, a comienzos de 1930, 105 municipios boyacenses habían votado abrumadoramente por los candidatos del conservatismo en diciembre del mismo año 88 de 101 alcaldías habían sido copadas por el liberalismo. La resistencia no se hizo esperar y los enfrentamientos entre los consejos y las alcaldías se hizo manifiesta, lo mismo que los actos de desobediencia y de sabotaje.

El control de la policía municipal también enfrentó a los dos partidos. Allí donde el liberalismo no lograba su objetivo creaba la policía cívica, más órgano parainstitucional que instrumento legal del Estado; allí donde el control se hizo efectivo, la nueva policía fue sistemáticamente atacada y amenazada. Situación similar se presentó en el poder judicial donde este estuviera fuertemente politizado a favor del conservatismo. En cuanto al registro electoral, con la reforma de 1929 el Partido Conservador retuvo en sus manos el control de los jurados, lo que evidentemente facilitaba el fraude, máxime cuando había una abierta oposición a la utilización de la cédula de ciudadanía como documento de identidad, y ello pese a que la reforma la había hecho obligatoria a instancias del liberal Gabriel Turbay. Entre tanto, los enfrentamientos directos entre la población afectó a cada uno de los partidos, aquellos crecían y la cifra de heridos y muertos se incrementaba con el paso de los días, y a medida que se acercaban las jornadas electorales de febrero, mayo y octubre.

Tales enfrentamientos produjeron sendos pronunciamientos de las convenciones departamentales conservadoras, como la de Soatá, en Boyacá, que aprobó, a fines de 1930, la consigna "Al cementerio o al panóptico" o la de Socha, también en Boyacá, que en abril de 1931 nombró jefe de debate electoral y "jefe militar" al general Luis Suárez Castillo. Los ánimos estaban tan caldeados que para febrero de 1931 circulaba un comunicado en todo el departamento de

Boyacá que llamaba a los conservadores a defenderse y a responder de la misma manera y con las mismas armas a las agresiones de los liberales. En 1932 todo esto condujo al enfrentamiento entre bandas armadas. Incluso, desde los púlpitos los sacerdotes se encargaban de defender la causa conservadora arengando contra el liberalismo por su política, su ateísmo y su masonería, y declarando traidores a quienes respaldaran al gobierno.

De modo que el vaivén entre la resistencia partidista y la ofensiva gubernamental fue la constante del periodo de transición. Para el año electoral de 1933, el liberalismo ya había consolidado su estrategia y había conquistado la mayoría en las asambleas departamentales y en la Cámara de Representantes. La cultura de la intolerancia fue cristalizándose en medio del dolor y del deseo de venganza. Los partidos y sus miembros iban construyendo así un camino sin retorno. Los actos de violencia, los choques armados y las retaliaciones partidistas fueron también creando una figura político-jurídica: el vengador. Como lo recuerda Javier Guerrero en su libro *Los años del olvido*, con aterradora sangre fría el representante conservador Silvio Villegas, uno de los Leopardos, en una de las sesiones finales del Congreso de 1934, se refirió al legado del liberalismo durante el gobierno de Olaya Herrera con especial crudeza:

> Ni a José Hilario López ni a Obando podremos nunca odiarlos los conservadores como al presidente Olaya Herrera. Y ese odio se lo trasmitiremos a nuestros hijos para que algún día puedan vengarnos.

Las relaciones internacionales: más allá del conflicto con Perú

Durante la administración de Olaya Herrera se devolvió la Concesión de Barco a las compañías petroleras norteamericanas mediante la Ley 37 de 1931, lo cual era una reversión de la política de la última administración conservadora. Durante esta última José Antonio Montalvo, ministro de industrias, había cancelado tal concesión y declarado inconstitucional el contrato inicial de la Concesión de Mares con la Tropical Oil Company.

La deuda externa fue también motivo de intervenciones norteamericanas y cesiones colombianas. El monto sumado de los servicios de la deuda y las importaciones, después de la crisis de 1929, ascendía a unos $180 millones, frente a $80 millones por concepto de exportaciones. Las reservas cubrían tres o cuatro meses de importaciones y las divisas que se fugaban (100% de las exportaciones petroleras, 60% de las de oro y platino y 50% de las de banano) ascendían a $37 millones, mientras que el servicio de la deuda observaba un total de

$40 millones. Para 1931 la deuda total arrojaba un saldo de más de $53 millones. No obstante esas duras condiciones económicas, las presiones de los banqueros norteamericanos, del Departamento de Estado y de las petroleras extranjeras no solo consiguieron aplazar la declaración de moratoria total hasta 1935, sino que convencieron a los sectores dirigentes de reformar la legislación petrolera, entregar el Ferrocarril de Santa Marta a la United Fruit Company y ceder las minas de oro de Supía y Marmato a sus reclamantes ingleses.

Sobre esta difícil situación Alfonso López Pumarejo, por entonces ministro legatario en Inglaterra, señalaba que si se pagaba puntualmente el servicio de la deuda se restringiría extraordinariamente la importación de mercancías y se privaría al fisco nacional de los ingresos indispensables. El senador norteamericano H. Johnson, presidente del Comité de Relaciones Exteriores, resumía así la gravedad del momento: "Si los colombianos se dieran cuenta de la situación habría un levantamiento armado en la República" (Torres Del Río, 1989).

En cuanto al ejercicio de la política exterior, Olaya Herrera continuó el modelo de bajo perfil de sus antecesores conservadores, tanto en el sentido de mantener una política exterior pasiva como en el de adelantar una actitud de consenso bipartidista frente al manejo de las relaciones internacionales. En efecto, según Alfonso López Pumarejo, durante la hegemonía conservadora se había establecido la prohibición tácita para la oposición de sostener tesis contrarias a las del gobierno en materia de política exterior porque, aparentemente, las necesidades de la República así lo exigían.

Eso tuvo como consecuencia, seguía afirmando López, que la Cancillería se había convertido en una oficina irrelevante y el país quedaba, por lo tanto, desprovisto de una política internacional, y vivía como una brújula vacilante que buscaba sin cesar su centro magnético, es decir, Estados Unidos. Y como se creía que el mejor comportamiento era callar, observar el ambiente y guardar compostura, las "grandes" fórmulas diplomáticas se reducían a humildes expectativas de protectorado. Así, concluía, se carecía de ambiciones, se sufría el aislamiento, escaseaban los diplomáticos y las embajadas, y hasta la Santa Sede podía inmiscuirse en los asuntos internos y externos del país.

El "Buen Vecino", la no intervención y el asilo político

Con esta tradición sobre sus hombros, y sin pretender modificarla, la delegación bipartidista nombrada por Enrique Olaya Herrera se presentó en la Séptima Conferencia Panamericana, realizada en Montevideo en 1933. Los representantes de Colombia fueron Alfonso López, el "leopardo" José Camacho Carreño, Raimundo Rivas, Alberto Lleras Camargo, Alfonso Villegas y Alberto Vargas Nariño.

Las condiciones continentales se habían modificado con respecto a la Sexta Conferencia, celebrada en 1928, pues el intervencionismo explícito y

amenazante de Estados Unidos había sido sustituido por uno más "amable" y "respetuoso de las buenas maneras". Gobernaba el país del norte el Partido Demócrata, con Franklin Delano Roosevelt como presidente, que ya había anunciado su nueva política exterior con respecto a Latinoamérica y el Caribe: la del "Buen Vecino", la cual proclamaba que no se continuaría con la intervención unilateral armada norteamericana y que, además, en caso de presentarse hechos que amenazaran la estabilidad y la seguridad continentales en los países de la región, o entre ellos mismos, la intervención se haría de modo colectivo, mediante la "mano amiga" de las naciones del área. El mecanismo apropiado para tal acción fue la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Este mecanismo consultivo fue idea del presidente Roosevelt. Debido a que las conferencias panamericanas se realizaban cada cuatro o cinco años y a que los acontecimientos en la región ameritaban soluciones prontas y eficaces había que crear una instancia que arrojara resultados sobre el terreno de los acontecimientos. Así se estaría ofreciendo no una mano de hierro, sino una mano amiga a los países involucrados en conflictos bilaterales o a aquellos que presentaran conmociones civiles y militares. La propuesta de Roosevelt fue aprobada en una conferencia continental especial, en 1936 en Buenos Aires, con motivo de la terminación de la guerra del Chaco, que enfrentó a Bolivia con Paraguay por el control del Chaco Boreal. La primera reunión de consulta se verificó en 1939 con motivo de la Segunda Guerra Mundial. En nuestros días tales reuniones se continúan llevando a cabo.

De modo que la Séptima Conferencia era el marco propicio para que los gobiernos latinoamericanos y caribeños comprobaran si el "Buen Vecino" era solo una declaración retórica o una política seria. En la conferencia, la discusión se presentó aguda en torno a la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en cuyo Artículo octavo se establecía el principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, el mismo que el anterior presidente norteamericano no había permitido discutir en La Habana, como ya hemos mencionado.

Aunque Cordell Hull, el secretario de Estado, llevaba instrucciones de oponerse a tal Convención, las presiones latinoamericanas y la denodada lucha por lograr su aprobación lo obligaron a aceptarla. Cuba denunció de nuevo la Enmienda Platt y la actitud pro Estados Unidos del delegado cubano en la Sexta Conferencia; Haití y México arremetieron contra la Doctrina Monroe; Nicaragua afirmó que estaba en la reunión continental para pagar una deuda de honor, ya que el delegado presente en la Sexta Conferencia había defendido la intervención norteamericana. La delegación colombiana, que se sintió aludida por las críticas hechas por sus pares –recuérdese que Olaya Herrera había defendido, en la Sexta Conferencia, el intervencionismo norteamericano–, también dio su aprobación a la Convención, aunque sin participar activamente en la polémica.

Otro de los instrumentos aprobados por los representantes colombianos fue el del asilo. Ya en 1928 se había acogido una convención sobre este asunto, pero en 1933 se superaron las limitaciones impuestas a esta figura en La Habana, y se estipuló: 1) que no era lícito dar asilo a los inculpados de delitos comunes que estuvieran procesados en forma o que hubieran sido condenados por un tribunal ordinario –en La Habana se habían incluido acusados o condenados por delitos comunes–; 2) que la calificación de "delincuente político" le correspondería definirla al Estado que otorgara el asilo, aunque se dio fuerza vinculante al Estado territorial –lo que le restaba eficacia, pues este obstaculizaría la calificación unilateral del Estado asilante–, y 3) que el asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no estaba sujeto a reciprocidad, es decir, que los Estados que lo aceptaran, con limitaciones o modalidades específicas, procederían a implementarlo en la manera y dentro de los límites con que lo hubieran aceptado.

Por otra parte, los asuntos económicos y comerciales ocuparon buena parte de las sesiones. Hacia 1931, Robert Lamont, secretario de comercio estadounidense, reiteraba peticiones de algunos sectores de su país para rebajar aranceles y adoptar criterios concertados en las relaciones comerciales con el resto de América, visión que primó en la conferencia que comentamos. Estados Unidos se refirió al tratado comercial firmado con Colombia, el primero en su género, como beneficioso para ambas partes; pero en Colombia el instrumento había recibido críticas por considerarlo oneroso, y eso pesó en la reflexión de las delegaciones latinoamericanas sobre los pros y los contras de los tratados bilaterales y multilaterales.

De modo que la polémica de los latinoamericanos fue enconada respecto a las políticas de Estados Unidos. México propuso seis años de moratoria para las deudas externas. Perú repudió el patrón oro y entregó un proyecto en el cual proponía la creación de un banco internacional americano que emitiera una nueva moneda que sirviera de patrón estable para las transacciones comerciales americanas. Uruguay, por su parte, propuso una tregua de tarifas hasta junio de 1934, solicitó que los impuestos de aduana se redujeran al nivel de 1928, exigió la derogación de las prohibiciones sanitarias, denunció las cuotas de importación, pidió la estabilización monetaria y la creación de un instituto económico interamericano y, por último, atacó el nacionalismo económico, calificándolo de "demonio" de los tiempos modernos.

Sin embargo, las orientaciones comerciales defendidas por los norteamericanos triunfaron en la Séptima Conferencia y se proyectaron hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. En ese intervalo, Estados Unidos negoció la totalidad de los acuerdos recíprocos de comercio; entre tanto, los distintos organismos que señalaban las pautas comerciales en el continente adoptaban resoluciones librecambistas.

Capítulo 6

La República Liberal

Alfonso López Pumarejo fue elegido para gobernar entre 1934 y 1938; a su programa de gobierno se le conoció como la Revolución en Marcha. Coincidió su mandato con la aguda pugna en nuestra región entre Gran Bretaña y Estados Unidos por mantener sus respectivas supremacías y ampliar el control de sus mercados luego de la Primera Guerra Mundial y de la gran crisis de 1929. Así, en tanto en Norteamérica el presidente Franklin Delano Roosevelt proclamaba su política continental conocida como el "Buen Vecino", una actualización de la Doctrina Monroe, Inglaterra realizaba negocios con Argentina mediante la firma del Tratado Roca-Runciman, en 1933, que le reportó jugosos rendimientos.

Como reacción, Estados Unidos firmó en 1934 el Tratado de Comercio y Reciprocidad con el Brasil de Getúlio Vargas, pero el resultado le fue adverso, pues no pudo evitar que ese país orientara sus políticas de desarrollo a partir de las posibilidades que abría la competencia entre las potencias europeas y los norteamericanos y, además, que en particular la política exterior se dirigiera hacia Alemania y practicara el doble juego, "o duplo jogo" (Roberto Gambini, 1977) como se le conoce. Esto le permitió al presidente Getúlio Vargas firmar con Alemania el Acuerdo de Compensaciones, bastante ventajoso para las proyecciones brasileñas de largo plazo.

López Pumarejo y la Revolución en Marcha

Los años de la presidencia de López correspondieron a un intenso periodo de movilización social en América Latina, primero; de pugna política entre los partidarios del orden tradicional y los que promovían reformas dentro del establecimiento, segundo, y tercero de comienzo y consolidación de una etapa militar en la que la institución se destacó como actor político. En 1932 se había acordado entre Estados Unidos y Haití retirar las tropas de aquel país a partir de

1934, pues la ocupación había generado intensas protestas sociales y fortalecido variados nacionalismos en el continente: en Cuba, en 1933, por presiones del movimiento popular y del gobierno norteamericano contra el dictador Machado, este terminó saliendo del país; en 1930, en Brasil, los militares pusieron término a la primera República oligárquica y contribuyeron a poner a Getúlio Vargas en la presidencia; en 1932 tuvo lugar en El Salvador la única insurrección armada campesina dirigida por el Partido Comunista; en Nicaragua, en 1933, luego de años de intervención militar directa norteamericana, las tropas de Estados Unidos fueron expulsadas por el ejército de Augusto César Sandino; entre 1932 y 1935 el continente asistió a las guerras del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, y a la ocurrida entre Colombia y Perú; se produjeron en Argentina y Bolivia golpes militares y en República Dominicana y Venezuela gobiernos dictatoriales se consolidaron.

En general, durante los años treinta se asistió a una ampliación de los derechos sociales, aunque acompañados de una severa restricción de los derechos civiles, y a una movilización peculiar por la obtención de la ciudadanía, pues mientras los trabajadores urbanos –campesinos e indígenas tuvieron que seguir esperando por sus derechos– se veían a sí mismos como constructores de la nación y de la democracia ciudadana, los sectores dirigentes y gubernamentales imponían la doble y exitosa línea de la cooptación del aparato sindical al Estado y de la subordinación de los partidos obreros a sus programas. El Frente Popular, derrotista estrategia política diseñada por la Internacional Comunista y sus correspondientes partidos nacionales, colocó a los trabajadores en el nivel más bajo de su lucha independiente y los mantuvo a raya dentro de la institucionalidad estatal. Como afirma Lawrence Whitehead (1997), al comienzo del periodo la mayoría de los habitantes de América Latina eran poco más que súbditos; al final, eran bastante menos que ciudadanos plenos.

Es de destacar también para el periodo, y en especial en cuanto a Colombia respecta, la guerra civil española entre 1936 y 1939, en la cual triunfaron las fuerzas franquistas que, ya como gobierno, fueron reconocidas a los pocos días por la administración de Eduardo Santos. Impregnado de la tradición católica e hispanista, el Partido Conservador rápidamente apoyó a las fuerzas falangistas y fascistas dirigidas por el general Francisco Franco; por el contrario, amplios sectores del liberalismo se declararon partidarios de las fuerzas republicanas. Buena parte de la intelectualidad con pensamiento crítico se alineó también con las fuerzas republicanas y algunos colombianos hicieron parte de las milicias armadas internacionalistas que lucharon en España contra Francisco Franco. Así, como nunca antes y como no ha vuelto a suceder después, la política colombiana se debatió durante un buen tiempo entre republicanos y falangistas.

Recordemos al respecto que en España las triunfantes candidaturas republicanas habían precipitado la proclamación de la Segunda República, el 14 de abril de 1931. Inmediatamente se formó un gobierno provisional encabezado por Niceto Alcalá-Zamora e integrado por socialistas y republicanos de distinta orientación política. Este gobierno impulsó varias reformas que no fueron bien recibidas por los sectores tradicionalistas y por la Iglesia católica. En junio del mismo año los elegidos a las cortes constituyentes fueron de mayoría republicana-socialista y pudieron expedir la nueva Constitución en la que se consignaron, entre otras, la soberanía popular, el sufragio universal para hombres y mujeres, los derechos civiles (incluidos el divorcio y la igualdad entre hijos legítimos e ilegítimos), la separación de la Iglesia del Estado, la libertad de conciencia y cultos, la abolición del presupuesto para el clero y la pérdida del derecho de este a controlar la educación.

Después vino el gobierno de Manuel Azaña, que emprendió una serie de reformas que incrementaron las tensiones sociales e incentivaron los enfrentamientos políticos, pues se afectaban los sectores de la educación –la religión dejó de ser asignatura obligatoria–, el militar y el agrario. Además de los socialistas tradicionales que estaban en el gobierno, en la agitación popular y callejera se encontraban los socialistas revolucionarios, los comunistas y los anarquistas, estos últimos con gran apoyo en la Confederación Nacional del Trabajo. En febrero de 1936 se realizaron elecciones en las cuales varios partidos se coaligaron en el Frente Popular y obtuvieron el triunfo: el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Comunista, el Partido Obrero de Unificación Marxista (POUM), la Izquierda Republicana y Ezquerra Republicana de Cataluña.

Las fuerzas tradicionalistas estaban integradas, entre otros, por los monárquicos, los falangistas y los franquistas. Estos últimos llevaron a cabo la gran conspiración contra el Frente Popular y las conquistas sociales del movimiento popular y democrático. Así, luego de meses de preparación, los militares más conservadores que estaban apostados en el Marruecos español se sublevaron el 17 de julio de 1936; el 18, el general Franco se puso al frente de las tropas y se levantó contra el régimen del Frente Popular y contra la Segunda República. Así se inició la guerra civil, la cual se prolongó hasta el 1° de abril de 1939 y dejó como saldo cerca de quinientas mil personas muertas.

En el terreno internacional, las fuerzas franquistas y falangistas fueron apoyadas por los regímenes fascistas europeos (Alemania, Italia y Portugal); las distintas fuerzas republicanas y los variados partidos de izquierda lograron el respaldo *condicionado* de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Francia (con gobierno de Frente Popular), Gran Bretaña y Estados Unidos decidieron esperar. En apoyo a la Segunda República y con distintas posturas

políticas y de variadas nacionalidades participaron unos cuarenta mil combatientes de las brigadas internacionalistas.

La movilización por las reformas

Ahora bien, del mismo modo que sus homólogos en el continente, los trabajadores en Colombia se debatían por amplias reformas sociales, garantías civiles y ciudadanía plena. No obstante, su movilización era dirigida mayoritariamente por el gobierno y el Estado hacia la concreción de la legitimidad y legalidad democrática-liberal, lo que apenas los asomó a la ciudadanía, es decir, sin que sin poder ejecerla en nombre propio. Paralelamente desde el Estado se determinaron los límites del apoyo a los programas gubernamentales; cualquier intento de ir más allá de ellos en nombre de la ciudadanía popular fue inmediatamente neutralizado, bien por la vía del liberalismo o ya por la del Partido Comunista y del Frente Popular, como fue el caso de las huelgas –vieja aspiración de los trabajadores–. La medida en favor de ellas la impulsó López Pumarejo, pues las veía como un mecanismo defensivo frente a los intereses empresariales; sin embargo, tenían sus límites y podían ser declaradas ilegales y hasta subversivas.

Bien encauzadas institucionalmente, y esa era la explícita intención gubernamental, servían para equilibrar las relaciones en el mundo laboral, y aunque en el propio despacho presidencial se dirimían los conflictos, las huelgas realizadas con intereses distintos a los del partido de gobierno y a los del Estado y del régimen político, eran inconvenientes y desestabilizadoras. Por ende, las huelgas no podían ser políticas, afirmaba el dirigente liberal y ministro Alberto Lleras Camargo. En apoyo a López y para impulsar el Frente Popular los comunistas detuvieron e impidieron las huelgas.

Políticos, militares y clérigos

El presidente López era hombre pragmático, pues su formación personal e intelectual se había basado en su experiencia como empresario al lado de su padre, Pedro A. López. Político como muchos, pero astuto como pocos, supo imprimirle a su gestión presidencial la flexibilidad necesaria para el entendimiento y el diálogo y al mismo tiempo la firmeza que exige la razón de Estado. No de otra forma se entiende que hubiera logrado captar el apoyo irrestricto de los comunistas y también capitalizar la intensa movilización social que requería para imponerse sobre sus adversarios liberales y conservadores, así como para neutralizar la oposición de los sectores empresariales organizados en la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), del Ejército y de la Iglesia católica. Incluso para mantener a raya a los comunistas, aunque parezca contradictorio, pues estos apoyaban enteramente la obra de gobierno.

Las reformas, consideraba López Pumarejo, no eran para regenerar al país al estilo de Rafael Núñez, sino para ponerlo a tono con la modernidad. Sobre ello nos recuerda Álvaro Tirado Mejía (1981) que López señalaba que se necesitaba la "deliberación autónoma de las masas populares sobre sus propios destinos", utilizando el sufragio incluso "contra quienes estamos ahora en el gobierno". En cuanto a las relaciones entre el Estado y la Iglesia afirmaba que el Concordato respondía "a un concepto semiteocrático del Estado que le agrega funciones de policía sobre la conciencia pública y le resta independencia para las suyas propias" y que, por lo tanto, su gobierno pretendía "romper la subordinación del poder civil al eclesiástico en lo relativo al matrimonio y al estado civil de los colombianos".

Sin embargo, los conservadores tenían otros planes y no estaban dispuestos a ceder su espacio, afirmaban, a esa modernidad anticlerical, comunista y masónica defensora del proyecto de la Ilustración y de la Revolución Francesa. De modo que la defensa de la teocrática y autoritaria Constitución de 1886 se convirtió en una de sus banderas políticas al tiempo que la nueva propuesta de corporativismo confesional comenzó a debatirse y a abrirse paso entre las filas laureanistas, las mayoritarias, en estrecha asociación con sectores de la Iglesia y en contravía a los Leopardos, defensores estos del proyecto nazi-fascista de Hitler y Mussolini.

Desde el escenario religioso, el maná conservador provenía de la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) de Pío XI, promulgada en homenaje a los cuarenta años de la encíclica *Rerum Novarum* (1891) del papa León XIII. En los ámbitos político y económico, España y el proyecto franquista y el Estado portugués de Oliveira Salazar fueron los modelos que en la *Revista Javeriana*, en la *Revista Colombiana* (del Partido Conservador) y en *El Siglo* se difundieron y polemizaron con ahínco. En este último, los titulares corrientes se referían a la defensa de la "civilización" que hacía el movimiento redentor de Francisco Franco contra la "barbarie" moscovita, y en la *Revista Javeriana* se proponía estudiar el caso de Portugal para discutir la posibilidad de realización del Estado corporativo en Colombia.

No sobra advertir sobre otra propuesta de Estado lanzada también desde las toldas conservadoras: la nazi-fascista. En 1936 se conformó la Acción Nacionalista Popular integrada principalmente por Silvio Villegas, Fernando Londoño y Londoño, Gilberto Alzate Avendaño, Joaquín Estrada Monsalve, Abel y Rafael Naranjo Villegas y Eduardo Carranza. A la par con la discusión se incrementó el número de publicaciones: *El Fascista*, *La Tradición*, *Patria Nueva*, *Claridad*. En 1937 Silvio Villegas se puso en primer plano con su libro *No hay enemigos a la derecha*.

En cuanto a la acción política, los conservadores impusieron la abstención electoral. Para ellos, que al comienzo de la nueva administración mantenían la

mayoría en el Senado, actuaban con conocimiento de causa: expulsados de las alcaldías municipales durante el gobierno de Olaya Herrera y enfrentados a un proyecto de carácter laico, educativo, tributario, agrario y social de nuevo cuño, la abstención les parecía la garantía de su supervivencia política y el medio para la defensa de su programa político. Además, esta había sido practicada en las elecciones presidenciales que le dieron el triunfo a Alfonso López, también para el momento de la renovación bicameral a mediados del cuatrienio y posteriormente para la coyuntura presidencial en la que el liberalismo escogió a Eduardo Santos para suceder a Alfonso López Pumarejo.

Su legitimidad, la conservadora, se basaba en la "ilegitimidad" del liberalismo: cómo López Pumarejo había sido elegido únicamente con los votos liberales, era entonces el presidente de los liberales no de los colombianos. Del mismo modo como para la renovación del aparato legislativo de 1935 solo los liberales habían participado, el Congreso no era el del país sino el "congreso liberal" y, por supuesto, el paquete de reformas aprobadas y puestas en marcha era la obra del liberalismo. Tal era la línea política nacional del conservatismo, dentro del cual el laureanismo creó en febrero de 1934 el periódico *El Siglo* para hacer viable y ampliar el marco de la acerba oposición y erigir a Laureano Gómez como su jefe indiscutible.

Pese a tal actitud, la colaboración en la gestión estatal le fue ofrecida, no a sus personalidades, sino a su órgano directivo nacional, medida que López mantuvo durante su gobierno. Días antes de su posesión, el presidente se dirigió al Directorio Nacional Conservador para manifestarle que sería bienvenida su participación en tres ministerios –Hacienda, Industria y Agricultura– siempre y cuando esta tuviera en cuenta dos condiciones: ser fiscalizadora de los actos de gobierno y que se limitara administrativamente a lo posible y conveniente. Lógicamente el Directorio rechazó la propuesta.

Por su parte, los sectores moderados del liberalismo se convirtieron en la piedra en el zapato del gobierno. Primero los olayistas; durante el mandato de Olaya Herrera, Alfonso López mantuvo fuertes diferencias con aquel, mismas que se acentuaron cuando fue elegido como jefe del partido. Como presidente, López se enfrentó a la inercia de ese sector y luego a la candidatura del propio Olaya para sucederlo. Después, muerto Olaya en Roma en 1937, los moderados eligieron a Eduardo Santos –adverso al paquete de reformas lopistas– como candidato presidencial. Luego fueron esos mismos sectores los que llevaron a López a presentar su renuncia, no aceptada, en mayo de 1937.

Debido a tan difíciles condiciones políticas y gubernamentales, en diciembre de 1936 el presidente se vio obligado a decretar la *pausa* en su proceso de reformas, decisión de la que después se arrepintió. Álvaro Tirado Mejía (1981)

recuerda que refiriéndose a sus copartidarios y a labor de estos en el Congreso, decía el presidente:

> Me produce alarma la manera como se está desarrollando en el Parlamento y fuera de él, la política del partido liberal con notorio olvido de su misión de gobierno y de su deber de orientar a la opinión pública [...] Las mayorías liberales [...] no se interesan por los proyectos del gobierno.

Próximas a realizarse las elecciones de 1937, el presidente volvió a criticar al liberalismo:

> [Si] mi gobierno no está representando fielmente sus ideas, ni las que mis colaboradores y yo estamos tratando de conducir a realidades administrativas e institucionales permanentes, o si quienes lo hacemos no contáramos en el futuro con su favor y su respaldo, quiero pedirle cordialmente, desde ahora, que así lo manifieste en las elecciones de 1937 sin ninguna reserva [...] Si la opinión de mis copartidarios no me acompaña en las próximas elecciones, me retiraré de la presidencia de la República porque no deseo ser un presidente de turno.

Por su lado, la labor política desarrollada por la organización creada en 1933 por Jorge Eliécer Gaitán, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR), centrada en el problema de la propiedad de las tierras y en la situación de la población rural, aunque orgánicamente aparte del liberalismo –en la medida en que impulsaba la movilización campesina directa, en especial en los departamentos de Cundinamarca y Tolima–, directamente favorecía el empeño del gobierno por las reformas. Después de la derrota de la UNIR en las elecciones de mayo de 1935, cuando solo logró escasos cuatro mil votos frente a los casi quinientos mil obtenidos por el Partido Liberal, Gaitán se reincorporó a las filas del liberalismo y desde allí contribuyó institucionalmente a la obra de la Revolución en Marcha.

Sumada a las fuerzas de la oposición y presentándose como apolítica estaba la APEN, la opositora y bipartidista asociación gremial de empresarios, banqueros, comerciantes, industriales y terratenientes, surgida el 7 de marzo de 1935 con el auspicio de la Federación de Cafeteros –pero con antecedentes de organizaciones similares desde 1933–. Con el lema de "Propietarios de todo el país, uníos" y concentrando su actividad en bloquear la intervención estatal en el problema de la tierra, denunciaba en sus órganos políticos *La Razón* y *La Acción* la intención gubernamental de abolir la propiedad privada pues, argumentaba, con sus doctrinas socialistas al intentar recuperar las tierras baldías buscaba entregarle al Estado la propiedad rural. Incluso llegó a advertir que si el gobierno se

ponía del lado de los colonos rebeldes la revolución era inminente. Sin embargo, la vida política de la APEN fue corta, porque sus listas electorales fueron derrotadas en las elecciones regionales de mayo de 1935.

Por otro lado, la actitud de la Iglesia católica no era menos política ni de menor oposición. Las reformas amenazaban la privilegiada posición divina y humana que les había asegurado para la historia la Constitución de 1886 y el posterior Concordato de 1887, pues con ambos instrumentos el Estado había quedado subordinado a su poder. López Pumarejo pedía simplemente invertir la relación y marchar acorde con la incipiente modernidad. Pero recordemos algunos elementos del Concordato firmado el 31 de diciembre de 1887: sus puntos esenciales proclamaban la independencia de la legislación eclesiástica frente a la del Estado y establecían que la católica era la religión oficial del país; eximía de impuestos al conjunto de la Iglesia; determinaba que el conjunto de la educación quedaba bajo su manto y que, por lo tanto, los obispos elegirían los textos sobre religión y moral; la institución matrimonial también quedaba bajo su amparo y se establecía nítidamente que tenía efectos civiles; a perpetuidad el Estado reconocía una deuda consolidada a la Iglesia, el 4,5%, por los censos redimidos y los bienes eclesiásticos desamortizados, y se pagaría también a perpetuidad una suma de $100.000 que se iría aumentando a medida que el Estado mejorara su capacidad fiscal; habría control sobre el nacimiento mediante el registro civil y sobre la muerte con la administración de los cementerios. En suma, la Iglesia por encima del Estado.

Anotábamos en páginas anteriores que las reformas amenazaban la posición privilegiada de la Iglesia católica. Cuando se solicitaba reformar, por ejemplo, el proceso educativo a fin de garantizar la libertad de enseñanza, pero manteniendo para el Estado el control e inspección sobre escuelas y universidades (privadas y públicas) o cuando se proponía la libertad de cultos, la igualdad legal entre hijos legítimos e ilegítimos o el matrimonio civil, se le declaraba la guerra a la Iglesia. Ni más ni menos. Como afirmaba en 1935 Armando Lozano, columnista liberal de uno de los principales diarios del país, se trataba de una "guerra santa".

Por otra parte, la institución militar tampoco era ajena a la oposición, dada la fuerte influencia política que históricamente el conservatismo tenía en ella. En sus filas la desconfianza política ante el liberalismo era corriente, como también era notorio el recelo del presidente López por la adscripción conservadora de la alta oficialidad; pero ni en esta ni en aquel cabía esperar un cambio de percepción en el corto plazo. Como hombre de Estado, López proyectó una misión de lo castrense que marchara al compás de la modernización que se advertía en el país: primero, formar ciudadanos que a su vez impartieran en el conjunto del territorio educación en los valores patrios y, segundo, contribuir

a la consolidación nacional en las fronteras mediante la colonización. Con esos propósitos también se elevaron salarios y pensiones. Sin embargo, tales medidas fueron recibidas con reserva por los militares, pues las veían claramente intencionadas para alejarlos del poder y para comprometerlos en asuntos que no eran los propios de la institución; algunos decían que López quería cambiarles el fusil por el azadón y las enseñas de la patria por áridas hectáreas de tierra.

La inconformidad manifiesta se hizo más evidente para 1936 cuando la prensa liberal denunció el ambiente de conspiración político-militar. Los ministros de gobierno y de guerra aceptaban que se habían producido detenciones de políticos conservadores y controlado un tráfico clandestino de armas en la frontera sur del país. Las detenciones hicieron posible detectar los sitios donde se iban a producir movimientos tendientes a un golpe de Estado: Cartago, Popayán, Pasto, Ipiales, Cali, Palmira y Buga. Claro está que los conservadores negaron el hecho, aunque dirigentes como Mariano Ospina Pérez reconocían que motivos para la conspiración no faltaban. De todos modos, la rápida acción del gobierno permitió acabar con el movimiento golpista y actuar enérgicamente para imponer sus criterios en la institución.

Ahora bien, si había oposición también se ofrecía respaldo. Frente al escaso apoyo de los moderados liberales y de la abierta hostilidad de conservadores, militares e Iglesia, la movilización en favor del gobierno de López que llevaba a cabo el pequeño Partido Comunista era motivo de ánimo para las filas gubernamentales. En un primer momento, aquel consideraba a López como un agente del imperialismo norteamericano y representante de los intereses terratenientes y, por lo tanto, un actor al cual había que combatir políticamente. Influido por la estalinista Internacional Comunista en su periodo izquierdista, el comunismo criollo rechazaba las propuestas reformistas de López, atacaba al "fascitizante legalismo" de la UNIR, llamaba a la confiscación sin indemnización de todos los latifundios y a la articulación con los movimientos guerrilleros. En su distorsionada percepción de la realidad, llevaron al plano programático la vía insurreccional para alcanzar una dictadura democrática revolucionaria del proletariado y los campesinos mediante la creación de soviets. En una Colombia como la de los años treinta, donde la clase obrera apenas estaba en formación y era superada por el sector artesanal, tal consideración era por supuesto fuente de todo tipo de errores políticos que se traducían en consecuencias negativas sobre los sectores que decían defender.

No obstante, para fines de 1935 la Internacional Comunista (la Komintern) celebró su VII congreso en Moscú. Emanó de allí una visión de carácter estratégico sobre las alianzas de la Unión Soviética con los países capitalistas desarrollados; en tanto que para las situaciones nacionales propulsó los llamados *frentes populares*, mediante los cuales se sellarían acuerdos políticos

entre los partidos obreros y campesinos y las burguesías llamadas progresistas y sus partidos. En la práctica, tanto en Europa como en América Latina tales frentes subordinaron los partidos comunistas a las directrices programáticas, tácticas y estratégicas de los partidos de las clases dirigentes y a los Estados que ellas comandaban. Para el caso colombiano, los comunistas variaron en ciento ochenta grados sus posturas con relación a esas mismas clases y a sus programas, como el de la Revolución en Marcha de López Pumarejo. El nuevo curso se advirtió en el Frente Popular de 1936 y en la manifestación del 1° de mayo de apoyo al presidente, de la que puede afirmarse dio vida política nacional al Partido Comunista y en la que López apreció obnubilado cómo la corriente sindical influida por aquel se rendía ante su paquete de reformas. "Con López contra la reacción" fue la consigna agitada a partir de entonces.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tales eran las aristas de la compleja situación sociopolítica nacional a mediados de los años treinta. La reforma que se logró sacar adelante transformó el escenario local y parroquial de la vida política. Alteró emociones y sentimientos, tensionó las pasiones, aquilató programas, derrumbó proyectos y, sobre todo, propuso un país que se volcara a la modernidad sin la tutela de la Santa Sede. Su fundamento jurídico no era ajeno a lo sucedido en Francia y la evolución de la corriente solidarista, cuyo exponente principal era León Duguit; tampoco a lo acontecido en la Alemania de la República de Weimar o a lo conquistado en la Segunda República española. Con todo, el gobierno prefirió y acogió los criterios de Duguit y los plasmó en su proyecto global.

La reforma de 1936, parcial como fue, permitió la gradual transformación del país. Vista con los ojos de hoy, aparece timorata y limitada; pero deben entenderse las condiciones de la época para juzgar en su magnitud la obra gubernamental. Una Constituyente para un texto constitucional diferente, como lo proponía la mayoría del Congreso, hubiera pospuesto para las calendas griegas el propósito gubernamental y negado la posibilidad de mínimas reformas. Lo obtenido era lo posible y apuntó a lo esencial: la educación, la propiedad y las relaciones con la Iglesia.

A propósito de la educación, la reforma preveía una educación de carácter científico, sustentada en la libertad de enseñanza y sin tutelaje de la Iglesia. El énfasis de López Pumarejo en este nivel casi lo llevó a considerarlo como su principal meta gubernamental; de ahí su afán por hacer de la Universidad Nacional el primer centro de enseñanza en Colombia, una verdadera "ciudad universitaria". Con la reforma se hizo posible la participación de la mujer en la vida universitaria –aunque no se le reconocía la ciudadanía ni el derecho al voto–, los colegios mixtos –pese a algunas excomuniones regionales– y la educación laica que hacía

posible que el alumno se acercara a los umbrales del mundo científico universal –presupuestada, claro está, la "suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados" por parte del Estado–.

En cuanto a la propiedad, la sustentación se apoyaba en Duguit, quien sostenía que aquella ya no era más un derecho intangible de quien la poseía, sino una situación que le imponía obligaciones; de allí que dentro de las funciones del Estado estaba la de intervenir para regular los distintos ámbitos de la sociedad: el económico, el laboral y el social. Así, intervención estatal y propiedad estaban relacionadas.

De acuerdo con la concepción subjetiva de los derechos, la fórmula de Darío Echandía, ministro de gobierno, consideraba la propiedad como el derecho adquirido con justo título. Y a la propiedad, en cuanto implicaba obligaciones no se le podría expropiar sin indemnizarla. El Artículo correspondiente aprobado, entonces, garantizaba la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a los derechos civiles, privilegiaba el interés público sobre el privado y declaraba que la propiedad era una función social que implicaba obligaciones. El Estado podría intervenir en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas para racionalizar la producción, la distribución y el consumo, también en beneficio del interés general y para prestar la asistencia pública necesaria. Además, el trabajo se consideró una obligación social que tendría especial protección; por ello se garantizaba el derecho de huelga, excepto en los servicios públicos. Derivado de lo anterior, la ley sexta estableció el salario mínimo, el pago de los días festivos y las vacaciones, la responsabilidad del empleador por enfermedad y accidente, la jubilación, la jornada laboral de ocho horas y la prohibición del paralelismo sindical.

Las relaciones con la Iglesia fueron modificadas parcialmente en beneficio del Estado y de los colombianos. Se estableció la libertad de conciencia y con ello se quería expresar que nadie sería molestado por sus creencias religiosas ni obligado a observar prácticas contrarias a su conciencia; se garantizó la libertad de cultos, siempre que no fueran contrarios a la moral cristiana ni a las leyes, y como ya se advirtió, no habría más control espiritual y religioso sobre la educación. Poco en realidad, pero se había avanzado lo sustancial como para anunciar que el siguiente paso sería reformar el Concordato de 1887 para que asuntos como los del matrimonio civil, el divorcio y el control sobre los cementerios no fueran de exclusiva competencia eclesiástica.

La reforma tributaria

Con López Pumarejo, se fortaleció la tendencia a profundizar el intervencionismo del Estado, incluso en contra de sectores del liberalismo tradicional. Como al inicio de su mandato el Estado aún dependía de los ingresos aduaneros

(su fuente principal de recursos), cualquier proyecto de administración pública mediante la intervención amplia requería modificar el sistema tributario. Este reposaba sobre los ingresos indirectos (aduanas y consumo) y la población de bajos ingresos; el capital urbano y rural pagaba ínfimas sumas.

La propuesta de reforma afectaba directamente a los grandes capitales y para López era necesaria, dado que el país no ingresaría a la modernidad recargando los gravámenes sobre los menores ingresos, como ocurría hasta ese momento, sino equilibrando las cargas, es decir, llevando a los sectores empresariales a cumplir con sus obligaciones sociales y pagando impuestos. Su queja se sustentaba en que los poseedores del capital nacional solo pensaban en la alta rentabilidad lograda a costa del Estado.

La tributación directa, personal y progresiva era una sana medida con miras a convertirla en instrumento de política económica, fiscal y social. Era además indispensable para implementar los alcances de la reforma constitucional. Convertida en la Ley 78 de 1935, elevó la tarifa para los altos ingresos, que pasó del 8% al 17%; modificó las exenciones y deducciones, a fin de evitar que la renta gravable se perdiera; creó el impuesto adicional sobre el valor del patrimonio, al considerar que la renta consolidada por posesión de un capital debía gravarse más que aquella originada en el trabajo; estableció el impuesto sobre el exceso de utilidades, e introdujo normas para evitar fraudes y evasiones. Como resultado, los ingresos por concepto de impuestos sobre renta y complementarios se elevaron y se constituyeron, posteriormente, en la principal fuente de ingresos.

La Ley de Tierras

El problema agrario ha sido una constante en Colombia hasta nuestros días. Para fines de los años veinte y comienzos de los treinta, los arrendatarios luchaban por mejorar sus contratos de trabajo y tener derecho a sembrar café, los indígenas se movilizaban para obtener la devolución de sus tierras ancestrales y los campesinos en zonas de frontera buscaban obtener la propiedad de lo que consideraban eran tierras baldías pero que estaban en manos privadas. La agitación social pasó a otro nivel cuando comenzaron las invasiones masivas y se conformaron las ligas campesinas con clara orientación política marxista. De fondo estaban la gran propiedad rural y las tierras baldías y la ausencia de legislación al respecto.

El carácter regional de las invasiones y su espíritu legalista tenía, sin embargo, un impacto nacional. Las zonas mayormente afectadas fueron las cafeteras en Sumapaz, Cundinamarca, región neurálgica para el gobierno; el área ganadera del Sinú; la zona bananera de la United Fruit Company, y las del Quindío, Huila, la provincia de Vélez en el suroeste de Santander y el norte del Valle. En Cundinamarca, la agitación política de la UNIR y Jorge Eliécer Gaitán

en torno a los ocupantes y la del Partido Comunista basada en los arrendatarios y sus contratos confrontaba orientaciones distintas: marcadamente legalista para aquella y de confrontación política para este.

Para los gobiernos del periodo, la preocupación central tuvo que ver con la fundamentación jurídica de la propiedad rural. Primero buscaron una solución por la vía de los tribunales, basada en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, que establecía que los jueces debían fallar sobre las pretensiones de los terratenientes, lo que implicaba que estos deberían demostrar la validez y legalidad de sus derechos y linderos. Luego acudieron a las parcelaciones de las grandes haciendas, pero el experimento fracasó debido a que se pretendía que los campesinos, autodenominados colonos, pagaran al Estado por las tierras. En las haciendas El Chocho y El Soche, en Cundinamarca, aquellos se negaron a pagar lo que calificaban como baldíos y, además, argumentaban que la titulación de los propietarios merecía un examen a fondo, ejemplo seguido en todos los departamentos afectados. Tal actitud motivó la suspensión nacional del programa. Finalmente, durante las administraciones de Olaya Herrera y López Pumarejo se optó por la promulgación de una ley al respecto.

Catherine LeGrand (1988) nos recuerda que sobre el proyecto respectivo presentado en agosto de 1933 por el presidente Enrique Olaya, se preparó la discusión y posterior aprobación de la Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras. El proyecto de agosto de 1933 propugnaba por la intensificación de cultivos en pequeñas parcelas en beneficio de campesinos y colonos. Al dejar a un lado la legitimidad de los títulos, optaba por el uso de la tierra para definir los derechos de propiedad: tierra sin explotar se consideraba baldía y si al cabo de diez años de la expedición de la ley no se había trabajado productivamente, se perdería e iría a beneficio público; además, el que la trabajara durante cinco años podría reclamarla si no había dueño. También prohibía la venta y el legado de extensiones de más de dos mil hectáreas en un solo predio; así mismo, creaba nuevos procedimientos para tratar los litigios y para proteger a los colonos de los desalojos arbitrarios. De ese modo, el proyecto tenía en cuenta la dinámica del desarrollo, la inserción incipiente a la economía mundial y la proyección a fondo de la intervención del Estado. Eso, sin embargo, obstaculizaba los intereses de los grandes propietarios y por eso no pudo ser aprobado. Se decía por la época que si el proyecto se hubiera convertido en ley, las tres cuartas partes de la propiedad privada rural serían revertidas al Estado.

Dos años después, cuando el 22 de julio de 1935 el gobierno de López Pumarejo presentó su proyecto sobre tierras, que se convirtió en la Ley 200 de 1936, la situación de agitación social había cambiado: por variados motivos los colonos habían perdido su influencia política y su fuerza organizativa y el foco de movilización política se había trasladado a las ciudades. La perspectiva agraria

gubernamental también se había modificado. En efecto, en mensaje dirigido al Congreso nacional en 1935 el presidente López advertía que como la propiedad de la tierra en Colombia tenía imperfecciones de todo tipo, comenzando por los títulos, ello obligaba a pensar que solo mediante juicios se tendría que restituir al Estado lo que le pertenecía, lo que implicaba una definición de corte socialista, opción que el gobierno no contemplaba; había entonces que revalidar los títulos de propiedad privada.

Con excepción de los propietarios a quienes se les hubiera presentado cuestionamiento de su propiedad por los colonos antes de 1935 y a quienes se les exigía el título, la ley estableció la presunción del derecho en favor de los propietarios individuales. Infortunadamente, así se legalizaron las usurpaciones de baldíos que se habían practicado desde el siglo XIX, que habían originado parcialmente la gran propiedad, y se terminaba con la ambigüedad jurídica entre tierras públicas y privadas.

También la ley rechazaba tanto la parcelación como la limitación colocada en 1933 a la extensión de las propiedades trasmitidas por venta o por legado, dejaba sin piso las argumentaciones sobre tierras baldías y desechaba las reclamaciones de los colonos que hubieran participado en invasiones después de 1934. En pocas palabras, validó el camino de la gran propiedad agraria como el *principal*, no el exclusivo, sistema de producción.

En tales condiciones no solo una reforma agraria se hizo impracticable, sino que el conflicto social permaneció latente y con tendencia a agudizarse. Con todo, la Ley 200 introdujo el concepto de la *función social de la propiedad*, al exigir que si la tierra se mantenía improductiva durante diez años seguidos, ella revertiría al Estado; la posesión, decía, implicaba la utilización económica productiva y no únicamente disponer de títulos. Esa exigencia nunca se llevó a la práctica.

El petróleo

Más de veinte años tuvieron que esperar las multinacionales para que la legislación petrolera se modificara en su beneficio. A diferencia de la Ley 37 de 1931, de la administración Olaya Herrera –que no había reconocido la propiedad privada sobre el subsuelo para los terrenos que antes de 1873 habían dejado de pertenecer a la nación–, la Ley 160 de 1936 benefició ampliamente a las compañías extranjeras e implicó pérdidas cuantiosas para Colombia. El Artículo 10 del código de 1936 estableció que era de propiedad particular el petróleo que se encontrara en terrenos que habían salido legalmente del patrimonio nacional con anterioridad al 28 de octubre de 1873 y que no hubieran sido recuperados por la nación. También reconoció la propiedad privada sobre los petróleos adjudicados legalmente como minas durante la vigencia del Artículo 112 de la Ley 110 de 1912. En cuanto a las regalías, el Artículo 11 las redujo.

El Artículo 70 puntualizaba las pruebas necesarias para declarar el subsuelo como de propiedad privada. Si transcurridos dos años del registro ante el ministerio por parte de los perforadores de los terrenos privados el Estado no hubiera iniciado contra ellos acción legal, este perdería el derecho a cualquier reclamo posterior. Así mismo, para los opositores y presuntos dueños pasados dos años cesaría el derecho para presentar demandas.

Los plazos para los periodos de exploración se aumentaron con lo que se afincaron los intereses de las multinacionales para mantener a Colombia como país de reserva, ya que aquellas podrían mantener por mayor tiempo las áreas sin tener que devolverlas o proceder a su explotación; mientras que con la legislación de Olaya el plazo era de seis años, con la de López Pumarejo se aumentó a nueve. Para las zonas de reserva dentro del país, la Ley 160 amplió el plazo del periodo de exploración de ocho años a once. Además, se eximió a las compañías de presentar gran parte de los datos de carácter científico, económico y estadístico; sin esa obligación Colombia quedaba sin una importante base para proyectar y emprender estudios geológicos y geofísicos y mucho menos para calcular los impuestos legales y las regalías, cánones y beneficios. En su lugar se estipuló que el gobierno solo exigiría datos geológicos y geofísicos cuando se hubieran comenzado los trabajos de "perforación con taladro". De todos modos, no prosperaron medidas como las de exención de impuestos a los crudos refinados dentro del país para consumo interno y de una quinta parte para los destinados a la exportación.

Colombia ante el panamericanismo

El presidente López Pumarejo también proyectó su gobierno hacia el exterior. Los años de la pasividad y el acomodamiento internacionales propios del periodo conservador tenían que quedar atrás. Si en el terreno religioso se propuso separar el Estado colombiano del Vaticano, al proponer la reforma del Concordato, en el plano político asumió que la política exterior tendría que ser activa y protagónica. Aparte de realizaciones notorias en este campo, el mayor aporte de su gobierno, que se mantiene hasta nuestros días, fue el haber propuesto una definición del agresor.

Por la época, aunque las intervenciones militares y políticas norteamericanas eran cotidianas (Haití, Nicaragua, El Salvador…) y se sustentaban en la política del "Buen Vecino" del presidente Roosevelt, los gobiernos del área y el movimiento panamericano (que posteriormente se convirtió en la Organización de Estados Americanos) percibían contradictoriamente que las amenazas reales y la eventual agresión provendrían de fuera del continente, bien por el eje fascista, bien por los comunistas. Los peligros que se presentaran dentro de la región, aseguraban los gobiernos, se podrían superar con los mecanismos

jurídico-políticos alcanzados dentro del panamericanismo; además, las guerras interestatales eran accidentes, se decía en distintos medios, que no hacían parte del normal desarrollo de las instituciones continentales. A todas esas percepciones el presidente Roosevelt agregó un nuevo elemento que se convirtió en piedra angular de la defensa y la seguridad de la región: sostenía que hasta ese momento Estados Unidos había desempeñado un papel de "guardián" del orden continental, pero que si de buenos vecinos se trataba, pues todos tendrían que asumir responsabilidades frente a los gobiernos constitucionales que enfrentaran situaciones desestabilizadoras y reales agresiones. Así, el movimiento panamericano y sus distintos mecanismos serían el espacio adecuado para lograr tal cometido.

Empero, ¿qué era una agresión?, ¿cómo conjurarla?, ¿qué actos o acciones podrían considerarse una agresión? En el panamericanismo no se tenía una noción clara al respecto. Un buen momento para discutir inicialmente esta problemática se presentó a propósito de la terminación de la guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia. Para consolidar la paz entre los dos países, Roosevelt convocó a una reunión continental que se realizó en Buenos Aires, en diciembre de 1936.

En ella se discutieron varios temas, pero los relevantes tuvieron que ver, primero, con el mecanismo de reuniones de consulta de cancilleres para tratar problemas de la región y, segundo, con la intervención indebida de un Estado en los asuntos de un país. La aprobada consulta de los ministros de relaciones exteriores buscaba zanjar diferencias, detener enfrentamientos y evitar guerras. La problemática de la no intervención se reforzó, pues si antes se condenaba la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, en la reunión se adoptó el criterio de que sería inadmisible la intervención de cualquier Estado, directa o indirectamente y cualquiera que fuera el motivo, en los asuntos internos y externos de otro.

Como complemento a estas dos medidas adoptadas, la reunión aprobó el "Convenio para coordinar, extender y asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes en los Estados americanos", que establecía los mecanismos para coordinar los instrumentos de paz y planteaba una política de neutralidad común. Pues bien, bajo la orientación de López Pumarejo, la delegación colombiana introdujo una *reserva* que ofrecía, por primera vez en el panamericanismo, una definición del *agresor*. Se puede afirmar que desde el ángulo político-jurídico tal definición conquistó para Colombia un sitio de primer orden en la historia de las relaciones internacionales del continente.

Aunque con limitantes jurídicos y políticos, la definición sobre el agresor se convirtió en instrumento continental: en 1945 fue el núcleo del Acta de Chapultepec, y en 1947, el eje del Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca (TIAR). En la reserva colombiana de 1936 se consideraba agresor al Estado que se hiciera responsable de los siguientes actos: 1) que sus Fuerzas Armadas hubieran traspasado ilegalmente las fronteras terrestres, marítimas o aéreas de otros Estados; 2) que cuando la violación del territorio de un Estado hubiera sido efectuada por bandas de fuerzas irregulares organizadas dentro de su territorio o fuera de este y que hubieran recibido apoyo directo o indirecto de otro Estado la violación se asimilaría a la efectuada por las fuerzas regulares del Estado responsable de la agresión; 3) que hubiera intervenido de manera unilateral o ilegal en los asuntos internos de otro Estado, y 4) que se hubiera negado al cumplimiento de un fallo arbitral o de una sentencia de la justicia internacional.

Eduardo Santos: pausa interna y activismo externo

Aun hoy es común hablar del gobierno de Santos como el de la pausa, aunque sería mejor hablar de la pausa dentro de la pausa que ya había declarado López Pumarejo. Una visión de conjunto nos ofrece otro panorama, pues en la coyuntura de la guerra mundial el nuevo presidente se mostró tan innovador como su antecesor. El activismo externo de la dupla presidencia-cancillería fue advertido en todos los ámbitos gubernamentales del continente, aunque el alineamiento incondicional con Washington se mantuvo y proyectó –dentro de la tradición de la Doctrina *Respice Polum*–, comportamiento que hemos caracterizado como *subordinación activa* (Torres Del Río, 1989 y 1990).

Por supuesto, en el terreno nacional Santos había prometido otro ritmo. Hombre conciliador por temperamento, no había sido formado para enfrentar las tormentas, sino para evitarlas. Su paradigma no era Bolívar, el hombre de la guerra, sino Santander. El consenso dentro del orden era su afán diario. La tolerancia y la convivencia eran una obligación moral y, por lo tanto, había que procurar la convivencia entre los colombianos, independientemente de si los jefes políticos lo deseaban. Por eso veía con animadversión la agitación social a que había llevado el proceso de reformas de López Pumarejo, y más aún el apoyo brindado por comunistas y socialistas; ese era el verdadero sustrato de la politización de los sindicatos, decía. La pausa, desde luego, era obligatoria. Aunque no para el expresidente López, quien fundó *El Liberal* para hacerle oposición.

Las realizaciones

Santos no contó con los recursos presupuestales y fiscales de los que dispuso López y la coyuntura de la guerra mundial obstaculizó el mercado externo y las posibilidades de ampliar el interno. El café se vio sometido a la competencia producida por otros países productores, debido al cierre del frente europeo, y al

volcarse buena parte de ellos hacia el mercado norteamericano las cotizaciones cayeron. Al firmarse en noviembre de 1940 el Pacto de Cuotas, la oferta se estabilizó y el precio del grano pudo pasar de US$0,07 por libra a US$0,12. Tal acuerdo fue benéfico para los productores nacionales, pues de la cuota asignada de 3,3 millones de sacos se logró colocar una de 4,9 millones en el periodo 1942-1945. Gran parte de ese logro se debió a la creación de un fondo de intervención, el Fondo Nacional del Café, para sostener las cotizaciones internas y externas, lo cual fortaleció a la Federación de Cafeteros. En el exterior los gobiernos crearon la Junta Interamericana del Café, cuya función era vigilar el cumplimiento del Pacto de Cuotas y estudiar su aumento o disminución según las cambiantes condiciones del mercado.

El cierre de mercados hizo prácticamente imposible obtener bienes intermedios, materias primas y equipos de capital y transporte, por lo que el gobierno colombiano impuso un racionamiento de gasolina, llantas, hierro y acero, productos químicos y cloro; pero erróneamente forzó a la industria, a los servicios públicos y a la agricultura comercial a sobredepreciar físicamente sus equipos. El resultado inmediato fue el retroceso industrial en 1940 y 1941.

Pese a lo anterior, la expedición del Plan Financiero y Económico mantuvo al agro y a la industria. La Caja Agraria otorgó créditos a mediano plazo a ganaderos y cultivadores y aumentó su capital; el Estado intervino para favorecer inversiones en cultivos de rendimiento. En relación con la industria, se privilegió la metalurgia, el caucho, el papel y la industria química; para ello se creó el Instituto de Fomento Industrial (IFI). Los resultados de este fueron positivos en la fundación de empresas y en la ayuda a aquellas que atravesaban dificultades, aunque hubo severas críticas por el estímulo del nuevo ente a las industrias de bienes de consumo inmediato y no a las productoras de bienes de capital, como maquinaria y equipos.

También se creó el Instituto de Crédito Territorial, que facilitaba créditos para construcción de vivienda a los sectores populares y dinamizaba buena parte del mercado interno. El Instituto de Fomento Municipal, creado en 1940, buscaba facilitar la vida local mediante el mejoramiento de los servicios públicos, la construcción de acueductos y alcantarillados, las redes de energía eléctrica y la construcción de hospitales y centros básicos de atención médica.

Tres realizaciones más se deben abonar a la gestión presidencial de Eduardo Santos: la formación en junio de 1940 de la empresa Avianca a partir de la experimentada Scadta; la fundación del Hospital Infantil, que luego se llamó Lorencita Villegas de Santos, y la creación del Ministerio del Trabajo, mediante la Ley 96 de 1938.

El sindicalismo

Algo que no era del agrado del presidente Santos era la politización de los sindicatos. Si entre 1934 y 1938 fue bastante elevada, pese a la limitación que el mismo López Pumarejo había impuesto, durante el cuatrienio santista fue reducida al mínimo. Avisados como estaban los trabajadores desde mucho antes de la campaña presidencial de que su actividad política desde el sindicalismo sería cuestionada y obstaculizada, en el congreso de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de enero de 1938, rechazaron una proposición de saludo a Eduardo Santos presentada por el ala político-sindical cercana a este, y aprobaron una que sostenía explícitamente que las organizaciones sindicales deberían trabajar tenazmente contra el apoliticismo, "ya que ha sido a través de la política como se ha alcanzado el grado de mejoramiento que hoy gozan los obreros".

Tampoco eran del agrado del presidente Santos las adhesiones del comunismo y el Frente Popular al liberalismo y a la política de López Pumarejo. No solo eran nocivas para el conjunto social, sino que le restaban autoridad al propio liberalismo. Sin embargo, los comunistas insistían en adherirse a Santos; desde la tribuna pública, el Congreso, sus órganos periodísticos y las organizaciones sindicales los jefes del comunismo proclamaban el apoyo a Santos, porque también, decían, era una forma de combatir a las derechas colombianas. "Apoyo a López y adhesión a Santos" fue la orientación general.

En general, durante el gobierno de Santos los trabajadores tuvieron que soportar una dura política de disciplina social sustentada parcialmente en la difícil situación económica. La politización del sindicalismo de oposición fue severamente castigada al tiempo que el gobierno apoyaba al sector laboral liberal y ofrecía respaldo a los sindicatos que expulsaran a los comunistas. Se limitaron las personerías jurídicas a los sindicatos y no se tramitaron nuevas leyes.

La política exterior

El statu quo entre las principales potencias, definido en el Tratado de Versalles, comenzó a agrietarse en 1933 con el ascenso de Adolf Hitler al poder en Alemania. Para 1936 Alemania había invadido la zona desmilitarizada de Renania, y en 1938, ocupado Austria, lo que hacía prever la invasión a Checoslovaquia. Para evitarla, se firmó en septiembre de 1938 el Pacto de Munich entre Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña, en el cual se acordaba la evacuación, por etapas, de los Sudetes. Las consecuencias fueron inevitables, pues Checoslovaquia fue desmembrada en favor de Polonia y Hungría, Eslovaquia obtuvo su "autonomía" y Alemania se anexó los Sudetes, donde habitaba una gran población de origen germano.

Se avecinaba entonces el conflicto bélico que hundió a buena parte de la humanidad en la tragedia de 1939 a 1945 y que tenía como primera motivación la

lucha por los mercados y el establecimiento de una nueva correlación de fuerzas entre las clases dirigentes europeas, que para esa coyuntura se encontraban en filas opuestas y procuraban cada una la hegemonía política, militar y económica. No se trataba de una guerra entre las democracias ubicadas en un bando y los regímenes fascistas en el otro.

Todo ello lo evaluaba el gobierno norteamericano y se preparaba para el ingreso a la guerra. Considerando que un ataque a la región era inevitable, en noviembre de 1938 el presidente Roosevelt se dirigió a los gobiernos continentales para exponerles su nueva política. Afirmó que la defensa del hemisferio dejaba de ser un asunto exclusivo de Estados Unidos y que también le correspondía a las naciones del área, de modo que se requería un acuerdo "desde el Canadá hasta la Tierra del Fuego". La seguridad colectiva bajo la hegemonía norteamericana vino a ser la característica básica del periodo abierto en 1938 como consecuencia de las rivalidades entre las potencias europeas.

En consonancia con sus proyecciones nacionales de defensa y solidaridad continentales, el gobierno de Colombia acogió con beneplácito la propuesta. En cuanto a lo militar, José Joaquín Castro, ministro de guerra, afirmaba que se trataba de construir un gran ejército, antes que un ejército grande. Tal consideración derivó en la contratación en noviembre de 1938 de una misión naval norteamericana durante cuatro años, los mismos que sirvieron para mantener una decidida y activa subordinación con Estados Unidos, tanto bilateral como multilateral. Eduardo Santos veía en el país del norte el gran aliado que Colombia necesitaba en defensa de la democracia, la estabilidad y el orden, y recogiendo la propuesta de Roosevelt, proclamó como política exterior:

> La Doctrina Monroe [...] puede y debe ahora ser renovada por esta nueva doctrina de la solidaridad en la común defensa [...] Así [...] podrá vivir fecundamente en este hemisferio el principio de la seguridad colectiva [...] Todo aconseja a los pueblos de América seguir este camino y Colombia está lista para hacerlo. (Torres Del Río, 1989)

Desde el gobierno central, el presidente Santos logró congregar alrededor de su política internacional a los liberales, a sectores del conservatismo, con excepción del laureanismo, y al partido comunista, el cual en su quinta reunión plenaria manifestó su completo acuerdo con ella, porque respondía "cabalmente a los intereses nacionales del pueblo de Colombia". Y como era costumbre gubernamental, la política internacional la continuaron practicando delegaciones bipartidistas bajo la orientación directa presidencial.

La guerra puso sobre el tapete panamericano nuevos puntos en la agenda. Ante todo, el de la defensa, vista y agenciada mediante la política de la solidaridad y la asistencia recíproca. El segundo, el de las relaciones comerciales

distorsionadas por las necesidades bélicas norteamericanas. El tercero tenía que ver con la política de neutralidad, concebida y ejercida de forma distinta por los gobiernos. El cuarto se relacionaba con las colonias europeas en América Latina y el Caribe y su eventual transferencia a Alemania. El quinto se refería a la penetración ideológica del fascismo, pues amenazaba los regímenes constitucionales. Por último, y sin ser el menos importante, la puesta en marcha de un plan continental militar que conllevara a la instalación o uso de bases y puertos, lo que implicaba una mayor presencia norteamericana y una eventual carrera armamentista en detrimento de las programaciones sociales para el desarrollo.

El monroismo de Santos

La primera prueba internacional del gobierno se realizó en Lima, en 1938, en el marco de la Octava Conferencia Panamericana. Previamente Colombia había elevado al rango de embajada las legaciones en Estados Unidos, Perú, Brasil y Caracas, y estos países hicieron lo propio. Para Santos no era su primera tarea internacional; era hombre actualizado en los problemas multilaterales y gozaba de amplia experiencia en este terreno, pues había sido representante de Colombia en la Sociedad de Naciones, en Ginebra. Así que para participar en la Conferencia de Lima proyectó una propuesta en tres niveles: crear una Liga Americana de Naciones, hacer aprobar una declaración sobre solidaridad continental y discutir el problema de la agresión económica.

La Liga de Naciones era una propuesta que buscaba crear un espacio político continental alternativo al de la Sociedad de Naciones, al que Santos veía como terminado y sin posibilidades de impedir el estallido de la guerra. En el proyecto presentado conjuntamente con República Dominicana se insistió en definir al agresor, fórmula que había sido presentada en Buenos Aires en 1936, como ya hemos mencionado.

Pero la sustentación hecha por Luis López de Mesa, el canciller colombiano, no fue de buen recibo por los asistentes. Al proponer *continentalizar* la Doctrina Monroe y sugerir que ningún país podría apartarse de la neutralidad sin el consentimiento de la mayoría absoluta de los gobiernos, se establecía una barrera para la aprobación de la Liga, ya que la soberanía e independencia de las naciones quedaría sometida a los intereses norteamericanos y, además, en caso de que un país fuera agredido militarmente su decisión de entrar a la guerra quedaría sometida al voto de todos.

En cuanto a la solidaridad para la defensa, se presentaron dos proposiciones diferentes que generaron una intensa polémica. Estados Unidos veía la agresión como proveniente de fuera del continente y pedía una común solidaridad a partir del mecanismo de las reuniones de consulta de cancilleres. Argentina creía que las amenazas y agresiones podrían ser de naturaleza continental,

en especial norteamericana, o extracontinental y que para enfrentarlas bastaba con la voluntad de cada país; "Solidaridad continental y política propia", sostuvo José María Cantilo, el canciller de ese país. La fórmula final adoptada, con la mediación del delegado colombiano Roberto Urdaneta Arbeláez –nombrado presidente de la Comisión de Derecho Internacional–, recogía lo esencial de la propuesta argentina y aceptaba las consultas de cancilleres, pero garantizando la independencia de cada país para tomar sus decisiones y reconociendo la igualdad jurídica de los Estados.

En el congreso colombiano, Silvio Villegas, unos de los Leopardos, se apartó de la postura gubernamental de Santos, que acompañaba a la de Estados Unidos, y en conjunto con sus seguidores enviaron un mensaje a la delegación argentina para felicitarlos por su política independiente frente a "todos los imperialismos" y manifestar que la posición de Colombia no representaba la voluntad del pueblo. Posteriormente Villegas atacó la sustentación "monroísta" del canciller López de Mesa y afirmó que con excepción de Argentina, las delegaciones presentes no eran más que *valets de chambre* del secretario de Estado norteamericano.

La integridad de los territorios y el asunto de las fronteras también ocupó buena parte de las discusiones en Lima. Sobre este punto se debe recordar que varios territorios del continente eran colonias o estaban afectados por ocupaciones europeas o por disputas sobre la soberanía territorial, como era el caso de Argentina con las islas Malvinas o Guatemala con Belice. Se acogió finalmente una declaración en la que se advertía que no tendrían validez la ocupación ni la apropiación de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la fuerza o que no fueran obtenidos por vías pacíficas.

Sobre la política internacional de Colombia debe advertirse, entonces, que en Lima se presentaron "tesis y posiciones políticas", como decía López Pumarejo. La elección de Urdaneta Arbeláez como presidente de la Comisión de Derecho Internacional, su discurso de clausura de la reunión en Lima y la elección de Bogotá como sede de la Novena Conferencia fueron hechos concretos resultado de una proyectada participación activa que consideraba a Estados Unidos como su más firme sostén.

Soberanía y bases militares

La guerra se hizo realidad el 1° de septiembre de 1939 cuando Alemania finalmente invadió Polonia. Inglaterra y Francia declararon la guerra a Alemania el 3 de septiembre; sin embargo, poco hicieron para evitar que Hitler consolidara sus posiciones militares en lo que Winston Churchill calificó como "guerra crepuscular".

Rápidamente los gobiernos panamericanos se aprestaron a tomar medidas, comenzando por el de Eduardo Santos, que tomó la iniciativa continentalmente para pedir una respuesta basada en los principios de solidaridad acogidos en Lima. Tal llamamiento sirvió de base para que Roosevelt convocara a una reunión de consulta de cancilleres, que se realizó en Panamá en septiembre-octubre de 1939.

El punto central de la reunión fue el de la neutralidad. Espinoso como era el asunto, tenía variadas interpretaciones. Los mexicanos manifestaban que una neutralidad estricta sería un suicidio para un país productor de materias primas. Los argentinos reiteraban que debería evitarse cualquier compromiso de carácter político o militar que pusiera a los países en una situación de prebeligerancia y disminuyera "la actuación independiente en su capacidad individual" que se había acordado en Lima. Los norteamericanos entendían la neutralidad como aquella que impidiera las consecuencias de las actividades beligerantes en el ejercicio de su seguridad y sus derechos. En octubre de 1939, la nueva ley de Roosevelt sobre neutralidad contemplaba, entre otras medidas, el embargo presidencial y congresional de armas, el transporte de elementos y de pasajeros en barcos norteamericanos a las zonas beligerantes y el armamento de todo barco mercante, aunque excluyó a las repúblicas americanas que estuvieran en guerra contra un país extracontinental.

El presidente Eduardo Santos definía que Colombia seguiría una "neutralidad vigilante" que no permitiera que se utilizara nuestro suelo para actos hostiles que pusieran en peligro la seguridad del país y del continente; sería una neutralidad que no podría entenderse como imparcialidad y que de hecho situaba al país en el terreno de la beligerancia implícita. El canciller López de Mesa añadía que tal política nos sometería a posibles ataques militares, a la adhesión económica forzada y a la propaganda interna de credos extraños. Santos también pedía a la Cámara y el Senado tomar medidas para fortalecer a las Fuerzas Armadas con el propósito de que sirvieran de respaldo a una política de armonía y de solidaridad americana y sin que conllevara a una carrera armamentista. La respuesta del Congreso fue una resolución unánime, con la excepción de Laureano Gómez, en la que se apoyaba al órgano ejecutivo en su política internacional. Tal apoyo permitió entregar a la reunión de cancilleres dos proyectos, uno sobre solidaridad continental, que se aprobó unánimemente, y otro sobre cooperación económica.

La declaración final se sustentó en la propuesta norteamericana. Estableció una zona de seguridad, "desde Alaska hasta la Tierra del Fuego" –que años después se incorporó al TIAR– para impedir actos hostiles de beligerantes y ataques contra los países y determinaba que habría reunión de consulta para tomar las medidas pertinentes: revisión de pasajeros y mercancías en

barcos beligerantes, permanencia en puertos y aguas continentales no mayor a veinticuatro horas a los barcos beligerantes, patrullajes conjuntos en aguas adyacentes a la Zona de Seguridad e impedir que los territorios americanos se utilizaran como base de operaciones bélicas, para actividades ilícitas de nacionales o extranjeros a favor de Estados beligerantes y para propaganda de ideologías subversivas.

Argentina y Guatemala presentaron reservas en las que aludían a sus reclamaciones territoriales y en las que manifestaban no reconocer derechos a Gran Bretaña en la zona de seguridad ni en la extensión territorial de sus costas; Brasil afirmó que esperaba que las naciones beligerantes y las que entraran a la guerra vieran y respetaran la Declaración Final y la Zona como un complemento a la Doctrina Monroe y a las Declaraciones de Buenos Aires y Lima.
En Colombia, el sector laureanista del conservatismo promovió un debate para manifestar que con la Zona de Seguridad se ponía el territorio a disposición de Estados Unidos para que este lo utilizara en hacer cumplir la Declaración de Panamá, que la zona era una expansión injustificable de las aguas territoriales y que en la reunión se había firmado una verdadera alianza a espaldas del Congreso.

Al año siguiente Francia fue ocupada, Italia acompañaba a Alemania en las hostilidades, y esta última había ocupado Dinamarca, Holanda, Noruega, Bélgica y Luxemburgo. Japón, por su parte, penetraba en Manchuria y se movía hacia los mares del Sur. Arita, el canciller japonés, proclamaba que en esa parte del mundo se necesitaba una "fuerza estabilizadora", pues un mundo nuevo estaba surgiendo en el cual predominarían los grandes Estados agrupados en torno a la potencia militar dominante. Es decir, una Doctrina Monroe para Asia. Frente a la situación, de nuevo Estados Unidos convocó a otra reunión de consulta, la segunda, la cual se llevó a cabo en la ciudad de La Habana en julio de 1940.

En esa oportunidad, la defensa mediante la solidaridad fue el asunto principal que ocupó las discusiones de los cancilleres. Colombia sostuvo una política de "solidaridad defensiva" estrechamente ligada al concepto de neutralidad, pues se había "llegado a la amarga convicción de que no se puede ser despreocupadamente pacifista". Frente a los actos hostiles que se habían presentado en aguas ubicadas dentro de la Zona de Seguridad –enfrentamientos militares entre navíos de guerra de Gran Bretaña y Alemania, hundimiento y detención de barcos mercantes alemanes por barcos de guerra británicos y otros incidentes similares–, los gobiernos acogieron la Resolución XV, sobre asistencia recíproca y cooperación defensiva.

Esta establecía que todo acto extracontinental contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de

un Estado de la región, se consideraría un acto de agresión contra los Estados firmantes y que estos procederían a negociar los acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación defensiva. Esta Resolución constituyó el embrión de un sistema militar de seguridad y defensa regional y se derivaron de ella acuerdos militares bilaterales, secretos y públicos, mediante los cuales se concedieron variadas prerrogativas a Estados Unidos.

Entre tales acuerdos, muchos años después se conoció que Eduardo Santos y su homólogo norteamericano habían firmado uno de carácter secreto sobre asistencia militar, en septiembre de 1940. También se pudo saber que en noviembre del mismo año el gobierno colombiano intentaba extender al continente un tratado multilateral sobre defensa, lo que obviamente afectaría las soberanías y autonomías nacionales y ampliaría el ya excesivo marco de hegemonía norteamericana. Para lograr tal fin, la cancillería había distribuido entre el cuerpo diplomático presente en el país un texto de tratado que se sometería a consideración de los gobiernos hemisféricos. En este se proponía poner a disposición de la defensa continental las bases aéreas y navales de los Estados y declararlas abiertas a los barcos y aviones de guerra de todas las naciones americanas, pero estipulando que tales bases continuarían bajo la soberanía del Estado respectivo.

Su ubicación la determinarían "gobiernos extranjeros o entidades internacionales"; la construcción y dotación estarían dirigidas por un organismo internacional en el que cada país tendría una representación; los costos se compartirían proporcionalmente por las naciones; también se sugería una administración rotativa del canal de Panamá. En oposición a tal política, *El Liberal* afirmaba que Colombia debería exigir más de Estados Unidos, ya que se estaba concediendo mucho y no se recibía nada a cambio. Por fortuna el proyecto no recibió el apoyo continental.

En La Habana dos últimos asuntos fueron tratados por los cancilleres. El primero se refirió a la penetración ideológica del fascismo –de todos era conocida la inmigración alemana e italiana a Argentina y Brasil–, y el segundo a la profesionalización de los ejércitos boliviano, salvadoreño, argentino, chileno y colombiano bajo dirección directa e indirecta de Prusia-Alemania. Las cuatro resoluciones aprobadas se dirigieron a contrarrestar las llamadas "quintas columnas" fascistas, políticas y empresariales. Colombia manifestó que combatiría al fascismo y a sus agentes de acuerdo con las leyes nacionales –como el Decreto del 25 de junio de 1940–, razón por la cual no suscribiría ninguna Convención que dejara a los extranjeros el juicio de si eran buenas o malas las ideologías de los partidos internos de cada país.

La problemática de las colonias y territorios ocupados generó también amplia discusión. En general, los latinoamericanos se manifestaron contra el

colonialismo y guardaron distancia frente a Estados Unidos. Este sostenía que, dentro de la Doctrina Monroe y frente a la eventualidad de transferencias territoriales a Alemania, el acto de disponer de aquellas y aquellos y de su respectiva administración debería ser resuelto por todas las naciones de la región. A diferencia de esta posición, Argentina argüía que cualquier cambio en el estatus de las colonias debería reflejar la libre voluntad de los afectados.

Luis López de Mesa sostenía que en relación con las colonias europeas Colombia no pedía mandatos, tutelas ni fideicomisos, sino el encargo fiduciario, "que nada entraña de propiedad y toda la responsabilidad administrativa retiene", porque no se podían traer a nuestro continente los peligros propios de las transferencias explícitas e implícitas de soberanía. En cuanto a Panamá y a la zona del canal, manifestó que Colombia no podía decir que acudiría en su defensa en caso de ataque, pero sí aseguraba con certeza que a nadie se le permitiría amenazar desde suelo patrio, directa o indirectamente, la seguridad del canal.

El sentido de las determinaciones adoptadas iba de la mano con las consideraciones gubernamentales latinoamericanas y caribeñas y, en particular, de Colombia. La Resolución sobre "Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América" señalaba la potencial amenaza resultante de la transferencia de las colonias y llamaba a establecer un régimen de administración provisional, de lo cual se encargaría a un Comité de Emergencia. La Convención, documento de mayor autoridad, declaraba que las repúblicas americanas se reservaban el derecho de juzgar si cualquier transferencia, cesión o incorporación de regiones en el continente podría menoscabar la independencia de los países, aun cuando no hubiera tenido lugar la transferencia formal o cambio alguno en el estatus de esas regiones.

Tales fueron las principales políticas adoptadas por los gobiernos hemisféricos; pero no las finales, ya que a medida que la guerra se desarrollaba y ampliaba, se requirieron nuevas reuniones para enfrentar las amenazas potenciales y las agresiones reales. Ese fue el caso del ataque japonés a la base aérea norteamericana en Pearl Harbor, Hawai, el 7 de diciembre de 1941 y la posterior declaración de guerra de Alemania e Italia a Estados Unidos.

Para asumir la defensa continental los cancilleres se reunieron en enero de 1942 en la *cidade maravilhosa*, Río de Janeiro, y adoptaron dos conclusiones fundamentales: la ruptura de relaciones con el Eje y la creación de la Junta Interamericana de Defensa. Para Colombia fue el punto máximo alcanzado en la nueva práctica de la política exterior impulsada por Eduardo Santos. Así, Gabriel Turbay, el nuevo canciller, participó de la comisión preparatoria que uniformó la agenda; se le nombró presidente de la más importante comisión de la reunión, la de Política y Defensa; fue llamado a intervenir en las negociaciones finales para un arreglo pacífico de límites entre Ecuador y Perú; presentó la propuesta

original para los pactos regionales de protección a la paz y, de la mano norteamericana, asumió el liderazgo en la defensa de la ruptura de relaciones con el eje Roma-Berlín-Tokio –punto que para Estados Unidos era su objetivo central–, a tal punto que su insistencia contribuyó para que la medida se hiciera realidad antes de terminar la reunión, con la excepción de Argentina y Chile que mantenían exitosas relaciones comerciales con Alemania y Japón. Propuso también, y obtuvo, que el Comité Interamericano de Neutralidad se transformara en el Comité Jurídico Interamericano, y que los gobiernos panamericanos adhirieran a la Carta del Atlántico, entre ellos los nueve que habían declarado la guerra al Eje. Por supuesto, todo ese *activismo protagónico* hay que valorarlo dentro de las coordenadas de la política exterior que orientaba el presidente Santos para quien:

> Colombia no es indiferente ni neutral [...] No. Nosotros estamos con nuestros amigos [...] Cumpliremos el papel que nos corresponde en esta política de la solidaridad continental y [...] acompañamos franca y lealmente a los Estados Unidos de Norteamérica y a sus aliados en esta lucha [...]. (Torres Del Río, 1989)

Por otra parte, debemos referirnos a los asuntos económicos y comerciales. Importantes como eran para cada uno de los gobiernos, no ocuparon el lugar central en las reuniones de cancilleres. En la Octava Conferencia Panamericana se había dejado a un lado la propuesta de Colombia que condenaba la agresión económica y proponía la liberalización del comercio interamericano; en su lugar se aprobó una Resolución bastante general que solicitaba reducir barreras arancelarias al comercio.

En la primera reunión de cancilleres, los veinticinco proyectos latinoamericanos que propugnaban por mejores condiciones comerciales y garantías para el desarrollo fueron marginados. En la segunda, las Resoluciones se refirieron a la cooperación económica mediante tratados bilaterales, a la necesidad de orientar el desarrollo económico diversificando la producción y a la adhesión a los principios liberales del comercio internacional basados en la igualdad de tratamiento. En la tercera, Colombia presentó una resolución sobre los problemas de posguerra que se aprobó de manera unánime, pero el conjunto de las determinaciones apuntó hacia la producción en interés del conflicto bélico, lo que era negativo para nuestras naciones.

El ciclo panamericano de Eduardo Santos terminó con la tercera reunión de cancilleres. Las relaciones con los vecinos quedaron en un buen nivel con la firma del Tratado de Límites con Venezuela. Con este se daba terminación al litigio comenzado en 1833. Si bien durante el gobierno de Eduardo Santos se incrementaron las diferencias y polémicas, en ese cuatrienio estas incentivaron el espíritu conciliador y se impuso la razón de Estado. El canciller López de Mesa

defendió la tesis de la "equidad efectiva" frente a su homólogo venezolano, que en buena parte permitió a Colombia aceptar la línea Oirá-Arauca como definitiva, y a Venezuela concedernos la libre navegación por los ríos comunes.

Así se llegó a la firma del Tratado de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes, del 5 de abril de 1941. En este se declaró que todas las diferencias sobre límites quedaban terminadas y que se reconocían como definitivos e irrevocables los trabajos de demarcación hechos por las comisiones demarcadoras de 1901; también se determinaron las partes específicas que constituían la línea de frontera. Igualmente, en el Artículo segundo se reconoció "recíprocamente y a perpetuidad" el derecho a la libre navegación por los ríos comunes. Aunque el Congreso venezolano aprobó el Tratado el 18 de junio de 1941, fue y sigue siendo criticado por distintos sectores con el alegato de cesiones hechas a Colombia; el Congreso colombiano aprobó el texto el 21 de agosto de 1941.

López vuelve y juega

La disciplina social impuesta por Eduardo Santos, y aceptada e impulsada plenamente por las directivas de la CTC y por el Partido Comunista, fue tal vez el mayor y mejor logro entregado a la segunda administración de López Pumarejo. Según el Ministerio del Trabajo, entre agosto de 1938 y mayo de 1939 se habían producido nueve huelgas; tres comenzando 1941, y ninguna entre mayo de 1941 y abril de 1942. Triunfante, Santos lo exaltó como balance de su gobierno en julio de 1942: reinaba una "efectiva paz social".

La elección de López como nuevo presidente no se produjo sin divisiones y tormentas políticas. El sector santista había propuesto a Carlos Arango Vélez, con apoyo considerable dentro del liberalismo; el conservatismo, ya férreamente controlado por Laureano Gómez, apoyó tal candidatura con el claro objetivo de dividir aún más a su adversario. El resultado advertía que la maniobra política conservadora había sido exitosa. López obtuvo 673.169 sufragios y Arango Vélez 474.707. El exmandatario había superado a su contendiente por unos 198.000 votos, cifra importante pero que se matiza si se la aprecia en términos porcentuales: Arango había logrado el 41,4% del total de la votación.

No obstante, las tormentas políticas anunciadas desde la campaña presidencial no sucedieron por causa del gobierno y sus reformas. En el terreno nacional la segunda administración de López no promovió reformas ni alianzas indeseadas para los sectores dirigentes; contuvo sí al movimiento popular y sindical de acuerdo con los parámetros santistas. Fue la oposición conservadora y la liberal la que hizo invivible la República e inviable la moderada obra de gobierno y conllevó la renuncia presidencial en 1945. Sin embargo, y paradójicamente, conservadores y liberales adelantaron conjuntamente una política

exterior que puso a Colombia en la cima de la comunidad internacional y la hizo protagonista mundial y continental del nuevo orden que comenzaba a vislumbrarse al final de la segunda guerra.

Legislación laboral y social

Es un hecho histórico que el pacto social de 1936 no se renovara en la segunda administración de López, al menos de su parte; sin embargo, el grueso del movimiento sindical orientado por la CTC y por el Partido Comunista hizo todos los esfuerzos por mantenerlo vivo con la ilusión de que López respondiera a sus demandas con un nuevo paquete de reformas. En la defensa de la administración, por ejemplo, los comunistas se convirtieron en el mejor guardián del orden, al acompañar al ministro del trabajo de los años 1945-1946 en su percepción de que la obra de gobierno estaba amenazada por "la reacción feudal y el fascismo". El cambio de nombre en agosto de 1944, de Comunista a Partido Socialista Democrático (PSD), respondía a la convicción de que como el naciente capitalismo colombiano era "elástico y comprensivo" y facilitaba el acuerdo entre patrones y trabajadores había que colaborar en su desarrollo.

No obstante, la realidad era otra. Posesionado como presidente, López Pumarejo nombró como ministros a destacados hombres de la empresa privada: Gonzalo Restrepo, en la cartera de hacienda; Ramón Santodomingo, en la de hacienda y de comunicaciones; Hernán Echavarría Olózaga, en la de obras públicas, y a Arcesio Londoño Palacio, destacado banquero y miembro del sector cafetero, en la de trabajo. Este último prontamente propuso una nueva ley, retirada al poco tiempo, que restringía el derecho de huelga en varios ámbitos, proyecto del cual Jorge Eliécer Gaitán dijo que estaba años atrás de la legislación promulgada por los conservadores en 1919 y 1920. Además, las huelgas realizadas serían castigadas severamente con despidos masivos, como fueron los casos de la Frontino Gold Mines, de los Ferrocarriles del Pacífico, de la Fedenal y de sedas Colombo-Americana.

Y esto en un contexto en el que según el Censo Industrial de 1945, la remuneración salarial de obreros y artesanos (estos últimos constituían la mayoría de la muestra) era de $575,50 anuales, o sea, $48 mensuales. Solo en 711 empresas se pagaba el subsidio familiar y 1.918 ofrecían seguro de vida; 74% de los ocupados no pasaba de 30 años y el 9% era mayor de 40 años. La industria tenía fuertes vínculos con el agro: 78,2% de las materias primas utilizadas, en buena parte agrícolas y destinadas a la industria de alimentos, eran nacionales. De los 201,6 millones de kilovatios consumidos por la industria, esta generaba 68,5 millones, 34% del total, o sea que el sector energético público no solventaba toda la demanda.

Sin que hubiera una situación de conmoción social, el Estado requería una nueva codificación sindical y laboral que regulara las relaciones entre el capital y el trabajo y evitara el conflicto social. El Decreto 2350 de 1944 y la Ley 6 de 1945 fueron instrumentos novedosos para tal fin. Con ellos se estableció la presunción del contrato de trabajo, el cual podría ser a término fijo o indefinido; se limitaba la jornada laboral a ocho horas en la industria y los servicios y a nueve horas en el sector rural; se determinó la responsabilidad solidaria del patrono sustituido con el que sustituye; se otorgó calidad de patrono a la nación y a la entidades territoriales; se fijaba una prima del 25% al 50% por el trabajo nocturno y las horas extras, y se pagaba el descanso dominical; se reconocían indemnizaciones por enfermedades profesionales y las que no fueran y por accidentes de trabajo; se pagarían los gastos de entierro y un mes de salario en caso de despido injustificado; se reglamentaban las cesantías y se establecía la edad de jubilación en 55 años o veinte de trabajo; se estableció la pensión de jubilación para los funcionarios del órgano judicial, del ministerio público y del contencioso administrativo, y ordenaba organizar la Caja de Previsión Social para empleados y obreros nacionales.

En cuanto a las huelgas, se precisaba su ejercicio ya en su declaración o ya en su prohibición en los servicios públicos; dio el carácter de servicio público a las empresas de transporte, higiene pública y aseo y a las instituciones de beneficencia y hospitales. También se reafirmaba el arbitraje en el sector estatal y se confirmaba el respeto por las convenciones colectivas en la esfera privada. El fuero sindical –figura que impedía la exclusión laboral a los directivos de los trabajadores– era de inmediata aplicación tan pronto como el ministerio reconociera la existencia legal de un sindicato. El paralelismo sindical se excluyó de la práctica empresarial, al establecer que solo podría existir un sindicato de base por compañía; además, se clasificaba a los sindicatos en empresariales, industriales, gremiales y de oficios varios. Como aspecto para destacar se debe mencionar la presentación en julio de 1945 del proyecto que creaba y organizaba el Instituto de Seguros Sociales, el cual finalmente se aprobó y puso en marcha durante la administración de Mariano Ospina Pérez

El Estado quedó así con un fuerte control sobre la vida laboral. En su favor, el ministerio podría intervenir directamente para aprobar o retirar las personerías jurídicas de los sindicatos, vigilar las finanzas sindicales y bloquearlas en caso de ilegalidad de una huelga y determinar su legalidad.

Crisis sociopolítica y bonanza económica

De 1943 en adelante se abrió en el país una aguda crisis política y social combinada con una boyante situación de la economía. En cuanto a esta última, a pesar de la dificultad para lograr un aceptable índice de importaciones, hubo un favorable saldo de la balanza de pagos, expresado en el incremento de los ingresos por

las exportaciones en 1943 y 1944, debido al reajuste de los precios del café; paralelamente, mientras que los capitales ociosos buscaban y encontraban nichos de inversión productiva, el afán por la ganancia rápida y fácil generó una alta fiebre especulativa, manifestada en distintos ámbitos y que alimentaba la corrupción privada y pública. Según la Superintendencia de Sociedades Anónimas, para enero de 1943 el promedio de utilidades no podía ser mejor; los cafeteros, los exportadores, los industriales (textiles, bebidas, cemento, bienes de consumo), los banqueros y los especuladores estaban en su cuarto de hora.

No obstante, en el sector rural las movilizaciones campesinas continuaban. Esto debido a la extensión de las relaciones capitalistas –trabajo asalariado, migraciones a la ciudad, fractura y desaparición del sistema de aparcería– y a la demanda por tierra; para los hacendados los problemas se referían a la escasez de mano de obra y a la baja de la producción, lo que acarreaba un incremento en los precios de los productos agrícolas. En Caldas, Cundinamarca, Tolima y, en menor medida, en Antioquia los salarios mínimos agrícolas y los del mercado habían aumentado en 100% y 50%, respectivamente, en el año 1943-1944; sin embargo, la inflación general reducía el alcance de tales cifras.

El Estado debía, entonces, equilibrar los dos mundos, urbano y rural, en aras de la promoción del crecimiento económico y del avance del modelo liberal de desarrollo. Presionado por la Sociedad de Agricultores de Colombia y por la Federación Nacional de Cafeteros procedió, entre otras medidas para el corto y el largo plazos, a introducir un nuevo estatuto agrario, una nueva ley de tierras para mantener y fomentar el contrato de aparcería e incrementar la producción: la Ley 100 de 1944, denominada por Arturo Gómez Jaramillo, dirigente cafetero, una verdadera contrarreforma agraria.

La Ley 100 pretendió revivir el sistema de aparcería –aporte de trabajo por el campesino y de capital e infraestructura por parte del hacendado–, estableciendo por primera vez que: los contratos deberían ser por escrito, la duración mínima del contrato sería según los ciclos de los cultivos, habría libertad para sembrar productos de pancoger y prohibición de cultivar productos de cosecha anual o de tardío rendimiento, el arrendador tendría obligación de pagar las mejoras a la terminación del contrato y construir una habitación para el aparcero, podría haber posibilidad de prestación de servicios personales del cultivador al arrendador, habría prohibición de multar y hacerle retenciones al aparcero, se establecería la reglamentación de las parcelaciones por parte del Estado, habría ampliación de 10 a 15 años del plazo para uso productivo de la tierra y no habría amenaza de expropiación.

Por otra parte, económicamente también el Estado y la empresa privada se beneficiaron con la gran operación sobre los bienes y empresas de los extranjeros alemanes, italianos y japoneses que se venía llevando a cabo desde el gobierno

de Eduardo Santos. Como se sabe, entre las medidas de guerra que los países aliados adelantaban contra el Eje estaba el bloqueo económico conocido como la "Lista Negra", compendio de empresas y de personas naturales sospechosas de colaborar con los nazi-fascistas, bien mediante intercambios comerciales, bien con espionaje.

En el Hemisferio Occidental la medida fue impuesta por el gobierno de Franklin Delano Roosevelt y afectó rápidamente a los países de América Latina. En Colombia, además de la Lista, se impuso el fideicomiso; en enero de 1942 el IFI y la Federación de Cafeteros fueron designados administradores fiduciarios de los bienes y empresas de alemanes, italianos y japoneses; poco después, y durante cinco años, la responsabilidad se le trasladó al Fondo de Estabilización del Banco de la República, el cual manejó más de 2.500 propiedades de alemanes, 1.500 de italianos y varias de japoneses. Lo percibido por la administración fiduciaria se utilizó para pagar a la burocracia vinculada al fideicomiso, a la Superintendencia por su labor de vigilancia del Fondo y las indemnizaciones de guerra.

Aparte de la Lista Negra, el gobierno norteamericano aplicó el *Standard Undertaking*, trato hecho con los sospechosos que no estaban en la Lista. En este se especificaba que no se podrían realizar transacciones comerciales y financieras, directa o indirectamente con personas o empresas incluidas en la Lista ni tampoco realizarlas en territorios del Eje u ocupados por este; se tendrían que abrir los libros de contabilidad, registros y cuentas para ser examinados por auditores aprobados por la embajada; se podría despedir a empleados "indeseables", debido a sus actividades en favor del Eje, y se prohibía participar en actividades que atentaran contra la seguridad hemisférica y difundir propaganda nazi-fascista.

Otras medidas impulsadas en ese contexto fueron la expedición de la Ley 45 de ese año, que autorizaba al gobierno a emitir bonos de deuda pública interna hasta por $60 millones y los llamados *bonos de defensa económica*, para saldar el déficit de ese año y atender distintas obligaciones presupuestales. Tal medida se complementó con la creación de la Comisión de Defensa Económica Nacional, que encauzó la producción, reguló la importación y exportación de materias primas y preparó proyectos de orden financiero. En el orden tributario se impuso un recargo del 50% sobre el impuesto a la renta de los años 1942 y 1943; se suprimió el impuesto sobre las ventas y se estableció un gravamen del 5% sobre el valor de las ventas de las fábricas de cerveza; adicionalmente, a las cajas de ahorro y a las compañías de seguros se les impuso el ahorro obligatorio mediante la compra de los bonos de defensa económica. Con la Ley 7 de 1943 se reglamentó la Bolsa de Valores y se estableció el control de cambios y de precios sobre los Artículos de primera necesidad.

También fueron medidas de alta significación para la economía nacional aquellas que modificaron la tarifa de aduanas, para proteger sectores de la industria; autorizaron a las capitales de departamentos y municipios con más de veinticinco mil habitantes a aplicar el impuesto de valorización; permitieron al gobierno crear una empresa de economía mixta destinada a la explotación pesquera en los dos mares; declararon de utilidad pública la explotación de carbón en El Cerrejón y le dieron potestad al gobierno para crear una empresa para ello; instaron a organizar el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA); fundaron la Compañía Nacional de Navegación, para promover la navegación fluvial y de cabotaje y para fomentar la colonización de los territorios del sur del país, y crearon el Cuerpo de Guardia Rural.

También la urgencia de promover el desarrollo económico le exigía al Estado prohijar la unión de los distintos sectores productivos, de modo que los presionaba para que participaran de la gestión económica. Por ello, a la ya existente y poderosa Federación Nacional de Cafeteros se les sumó en 1944 la fundación de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y en 1945 la de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco). Así, a la par con la bonanza económica, los gremios aparecieron en el escenario para quedarse, y una vez con cargo de honor en el plano del Estado mismo, exigieron y obtuvieron que la regulación se concretara según sus propios parámetros: libre mercado y mínima intervención. En adelante, el binomio Estado-gremios económicos rigió los destinos del país.

Ahora bien, y como se mencionó, el boyante panorama económico sirvió de telón de fondo para la inevitable crisis política que derrumbó el gobierno de López Pumarejo. En efecto, así como había sucedido durante su primera administración, los primeros adversarios del presidente provenían de las propias filas del liberalismo; claro que los conservadores ocuparon papel de primera línea, pero lo que se esperaba era que los liberales asumieran la defensa de quien pertenecía a sus propias filas. Al fin y al cabo el reformador se había reformado: el segundo López se distanciaba del primero no solo con la Ley 100 de 1944 y la legislación laboral y social, sino con la reforma constitucional de 1945, sancionada el 16 de febrero de ese año.

Con 95 Artículos, esta se ocupó de los asuntos administrativos, legislativos y jurisdiccionales. Algunos de ellos se referían a la constitucionalidad de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos afectados de ilegalidad, al Consejo de Estado, a los organismos que administran justicia, a la obligación legal de señalar calidades a los funcionarios judiciales y del ministerio público, a tener título profesional para ejercer como abogado, a la competencia del contencioso administrativo para el control constitucional de los decretos que no tenían jerarquía de ley, a la organización del trabajo del Congreso reduciendo

a dos debates los proyectos de ley, a la eliminación del segundo designado, a la precisión de las funciones administrativas de las asambleas departamentales (a las cuales se les suprimió la atribución de elegir senadores) y, entre otros, a la organización administrativa de Bogotá como Distrito Especial, sin estar sujeto al régimen municipal ordinario.

Para los conservadores estas eran minucias; su verdadero interés era retirar a López de la escena política y terminar con la llamada República Liberal. En los distintos medios de comunicación conservadores, bien fuera en *El Siglo* o ya en la emisora *La Voz de Colombia*, así como en el Congreso el discurso era tan fulminante que llamaba al atentado personal, a hacer invivible la República, la guerra civil y la conspiración. Varios fueron los motivos que sirvieron de ataque: el asesinato del exboxeador Francisco Pérez, apodado "Mamatoco", quien era un conspirador reconocido y publicaba un periódico llamado *La Voz del Pueblo*; los negocios de la familia presidencial en la Trilladora Tolima y en la compañía holandesa Handel o en la reparación y ampliación del centro vacacional Las Monjas, y las distintas conspiraciones cívico-militares que el gobierno denunciaba. Todo ello, decían, era la prueba de la generalizada corrupción y de la insolvencia moral y ética de la masonería comunista en el poder.

Los debates en el Congreso son un buen ejemplo de lo que estamos afirmando. Con motivo del asesinato de "Mamatoco", el 20 de julio de 1943, los conservadores fueron asociados a una conspiración que por esos días andaba investigando el gobierno a instancias del FBI norteamericano. Los primeros militares detenidos fueron los tenientes Enrique Montañez y Humberto Espinosa, a los que les siguieron el teniente Santiago Silva, el comandante de la policía Luis Hernández Soler y unos cuantos sargentos. Ante lo que era una acusación pública, el Partido Conservador en pleno reaccionó airadamente manifestando que aunque no justificaba la conspiración, esta era explicable por el carácter de facto del gobierno; que la colectividad pensaba que "cuantos conspiradores haya en este país obran divinamente bien"; que, como dijo Lucio Pabón Núñez, "al actual gobierno no debe prestársele ni estima, ni adhesión, ni obediencia" y que, por lo tanto, se justificaba la resistencia armada e incluso el tiranicidio. Así mismo se afirmaba que las conspiraciones, como apuntaba Silvio Villegas, tenían su acta de nacimiento en el liberalismo cuando Santander había atentado contra Bolívar en la noche septembrina.

En medio de acusaciones y contraacusaciones, el juez conservador que adelantaba el proceso investigativo por el caso Mamatoco fue denunciado por irregularidades y prontamente destituido. El rotativo conservador bogotano la emprendió contra López y el régimen, frente a lo cual Alberto Lleras Camargo, ministro de gobierno, instauró denuncia por calumnia contra "los dos delincuentes que dirigen *El Siglo*", denuncia que llevó a la cárcel, durante veintiséis

horas, a Laureano Gómez, en febrero de 1944. La respuesta conservadora fue aún más virulenta: la detención era, de hecho, la declaratoria de la guerra civil. Para contrarrestar situaciones peligrosas, el gobierno procedió a nombrar al general Domingo Espinel como ministro de guerra.

Aunque la guerra civil estalló después, las conspiraciones cívico-militares continuaron sucediéndose como un "rosario de complots", al decir de Eduardo Pizarro Leongómez (1987), suficientemente verificado en su momento por el gobierno liberal y sustentado históricamente por la investigación académica, y llegaron a su culminación con el golpe militar en Pasto, el 10 de julio de 1944. Descontentos por la situación de la institución de "penuria y debilidad" y por aspectos de tipo organizativo y salarial e instigados por el sector laureanista del conservatismo, numerosos militares encabezados por el coronel Diógenes Gil Mojica detuvieron durante varias horas al presidente López Pumarejo.

Como en diversas ciudades del país se efectuaron movilizaciones de rechazo a la acción golpista y en apoyo al presidente López, que frenaron el intento de golpe, la institución castrense respondió con dureza y los golpistas fueron sometidos al cabo de unas horas. En veintidós consejos verbales de guerra fueron condenados veintiséis civiles y sesenta y cinco militares. Laureano Gómez se asiló en la embajada de Brasil el mismo 10 de julio y a las pocas horas salió de allí con rumbo a Quito, Ecuador, y periodistas de *El Siglo* se refugiaron en la embajada de Ecuador. Los comunistas llamaron a conformar milicias populares armadas en la creencia de que había que actuar contra la ultraderecha para defender la democracia republicana.

Los sucesos anteriores eran apenas una manifestación de la generalizada crisis que afectaba al régimen y las instituciones; pero no olvidemos que a la crisis política se le sumaba la crisis social. En efecto, si bien la situación económica favorecía a los sectores empresariales, los artesanos, los campesinos y los trabajadores urbanos sentían los rigores del desequilibrio. Frente a los aumentos de la rentabilidad legal e ilegal, estos últimos sectores exigían mejoramiento de sus condiciones de vida y de salarios y rechazaban los intentos gubernamentales de romper el ya débil vínculo que existía con ellos. Recuérdese que desde el Estado se inducía a la crisis social, al buscar abiertamente desembarazarse del tipo de relaciones con los trabajadores, característico de la primera administración de López Pumarejo y al pretender imponer un nuevo modelo de relaciones obrero-patronales y de control social.

Si bien el control directo del liberalismo sobre amplios sectores –sindicalizados o no–, e indirecto por medio de los comunistas. Los mantenía dentro de los cauces institucionales, sus huelgas y movilizaciones aparecían como factor desestabilizador. Frente a las huelgas de solidaridad, en especial la de Textiles Monserrate, que se desataron, la ANDI y Fenalco, los hacendados y banqueros,

el gobierno y los partidos políticos, todos a una, exigían un drástico cambio. En consonancia con las nuevas condiciones políticas y sociales y en particular con lo que objetivamente ya eran las nuevas tendencias en el desarrollo capitalista, desde las páginas de *El Liberal* se pedía un gobierno fuerte que respondiera a ello.

Sobre todo, era necesario, por lo que ya aparecía como un evidente factor político-social, la irrupción del gaitanismo mediante la movilización popular, la cual escapaba al control liberal oficialista. Desde comienzos de 1944, Jorge Eliécer Gaitán había renunciado a su cargo en el gabinete de López y se postulaba como candidato presidencial por fuera de la maquinaria política tradicional. En mayo del mismo año anunció la resurrección de su movimiento e inauguraba su órgano político: *Jornada*. Desde ese año y hasta 1946 la consigna que agitaron él y su movimiento sintetizaba todo su programa político: "Por la restauración moral y democrática de la República".

A medida que el proyecto gaitanista se fue concretando en uno socio-político reformista sustentado en las capas medias urbanas y rurales, adquirió contornos alternativos radicales frente a la solución hacendataria-empresarial que el gobierno de López, seguido posteriormente por Mariano Ospina Pérez, había impuesto frente al problema agrario y al desarrollo económico capitalista. Uno de los instrumentos utilizados por el gobierno, apoyado por distintos sectores políticos y empresariales, en su afán por cortar el ascenso del gaitanismo y de la movilización popular, fue la CTC. En su séptimo congreso (fines de noviembre de 1945), influida por los socialistas democráticos (comunistas) y con el aval de liberalismo, la declaración central condenaba "el trabajo divisionista, fascista, anarquista y peligroso que realiza Gaitán".

Tal era, grosso modo, el escenario sociopolítico a mediados de 1945. Frente a los escándalos familiares, los ataques de sus copartidarios liberales, las críticas y presiones de los gremios económicos, los llamados conservadores al atentado personal, a la acción intrépida y a la guerra civil y las diversas conspiraciones cívico-militares contra su gobierno, López presentó varias veces su renuncia. En tanto que frente a la crisis generalizada una nueva alianza de los sectores dirigentes era obligatoria para la recomposición económica, política e institucional y López Pumarejo estaba excluido de su conducción, la renuncia le fue aceptada el 19 de julio de 1945. Para concretar el nuevo acuerdo fue elegido el primer designado: Alberto Lleras Camargo, quien gobernó el país durante un año.

La base de la nueva alianza la construyó Alberto Lleras cuando fracturó el modelo de las relaciones obrero-patronales. El episodio central que lo demuestra fue la huelga de la Fedenal, el sindicato de trabajadores fluviales, marítimos, aéreos y portuarios. Lanzada el 17 de diciembre de 1945 con dos reivindicaciones, alza de salarios y cumplimiento de la cláusula que obligaba a los patrones a

consultar a la Fedenal para enganchar nuevo personal, no contaba con las condiciones para triunfar, pero fue apoyada irresponsablemente por los socialistas democráticos. De inmediato rechazo por liberales y conservadores y por el clero, los calificativos indicaban cómo se analizaba: trabajadores privilegiados, aristocracia obrera, comunistas, subversivos, entre otros. Para Lleras Camargo, lo que estaba protegido por las leyes de la nación era el derecho a trabajar y no el derecho a no trabajar y el gobierno no podía permitir los abusos del proletariado. Históricamente famoso se hizo su discurso cuando dio un plazo de 24 horas para que se terminara la huelga de Fedenal y reafirmó la autoridad de su gobierno:

> En el país, de acuerdo con las leyes, no hay sino un solo gobierno y ese es el que yo presido constitucionalmente [...]. Yo no puedo permitir sin escándalo, y sin que la autoridad quede confinada a la miseria, que haya dos gobiernos en la República: uno en el río y otro en el resto del país (Vega Cantor, 1988).

Adán Arriaga, el ministro de Trabajo, se apresuró a declarar ilegal la huelga; Gaitán también enfiló baterías contra la Fedenal; la CTC se dividió cuando los huelguistas acudieron a López Pumarejo para que les sirviera de árbitro, pero este rechazó la propuesta y les pidió a los trabajadores que regresaran a los caminos de la legalidad. En tan insostenible situación, el gobierno decidió cancelar la personería jurídica de la Federación y la de los sindicatos afiliados, despedir a los huelguistas y utilizar las tropas para que se hicieran cargo de los barcos surtos en Barranquilla y controlaran la situación.

Fracturado el modelo de relaciones obrero-patronales y levantada sobre sus escombros la nueva alianza, Lleras Camargo pudo ofrecer todas las garantías a los partidos Liberal y Conservador para adelantar la campaña presidencial. En el segundo semestre de 1945 fueron lanzadas las candidaturas liberales. En medio de una cerrada convención oficialista, la maquinaria liberal propuso a Gabriel Turbay; en la Plaza de Toros, en espacio abierto, en Bogotá los sectores populares y las capas medias se la jugaron por Gaitán, quien ya representaba una poderosa corriente política. López Pumarejo no apoyaba ni a Turbay ni a Gaitán, opositores suyos de tiempo atrás. Los conservadores le apuntaron a la división liberal y esperaron...

Entre tanto, veamos una de las más interesantes aristas del fenómeno sociopolítico durante la administración de López Pumarejo: el comportamiento externo bipartidista en el concierto continental y mundial.

El bipartidismo en las Naciones Unidas

Enfrentados como estaban en una cuasi guerra civil, liberales y conservadores proyectaban en común una política internacional que, por una parte, contribuía a cimentar el nuevo orden mundial que las potencias aliadas estaban construyendo desde mediados de la Segunda Guerra Mundial y que, por otra, mostraba a Colombia como una unificada nación. Veamos brevemente este apasionante capítulo de nuestra historia.

La construcción de un nuevo orden mundial durante la Segunda Guerra era la más clara diferencia con la primera conflagración. Solo al término de esta los aliados, a instancias de Estados Unidos, decidieron crear la Sociedad de Naciones. En relación con la Segunda, el antecedente más importante de contactos y discusiones fue la firma de la Carta del Atlántico, en agosto de 1941, entre Winston Churchill y Franklin Delano Roosevelt; unos meses después los veintiséis países que habían declarado la guerra al Eje firmaron en Washington la Declaración de las Naciones Unidas, en enero de 1942. Luego vinieron reuniones entre los dirigentes de las potencias aliadas para establecer las condiciones y términos del orden mundial de posguerra: Quebec, en agosto de 1943; El Cairo y Teherán, en noviembre del mismo año; Dumbarton Oaks, en septiembre-octubre de 1944; Moscú, en octubre de 1944, y, finalmente, Yalta, en febrero de 1945.

América Latina era un espectador más de la construcción del orden mundial que estaba surgiendo durante la guerra, posición que los gobiernos consideraban injusta porque en la medida de sus posibilidades, e incluso más allá de ellas, estaban contribuyendo en los esfuerzos bélicos mediante la disposición de los productos de sus economías a costa de su propio desarrollo o participando, como Brasil, militarmente; además, todo el hemisferio se había convertido en una Zona de Seguridad para prevenir y responder ataques del Eje y para que sirviera a la causa aliada, la mayoría de los Estados le había declarado la guerra a Alemania, incluida Colombia.

Este último suceso se había producido como resultado del hundimiento de la embarcación colombiana Ruby, con una capacidad de 39 toneladas, en aguas caribeñas el 17 de noviembre de 1943; el submarino alemán U-516, al mando de Hans-Rutger Tillesen, la torpedeó. Frente a esa agresión, el gobierno declaró el "Estado de Beligerancia" –equivalente a la declaratoria de guerra– contra Alemania, con lo cual se daba a entender al mundo que se nos estaba haciendo la guerra, como declaró Alberto Lleras Camargo.

El hundimiento de la goleta Ruby no había sido el único en nuestra historia; la ruta del Caribe se hizo famosa en los años de guerra por los ataques de submarinos alemanes y por el mercado negro de gasolina que era suministrada por bandas de piratas contrabandistas. En la ruta navegaba la goleta colombiana Resolute, con capacidad para unas 35 toneladas y con doce personas a

bordo, cuando fue avistada por el submarino U-172, comandado por Karl Emmermann y tripulado por treinta y cuatro hombres. Por razones aún desconocidas, a las 6:15 de la tarde del 23 de junio de 1942, el oficial alemán dio la orden de torpedear la embarcación, lo que produjo su rápido hundimiento; murieron tres tripulantes y tres miembros de una familia. El segundo hundimiento tuvo lugar el 22 de julio de 1942 a la 1:30 de la tarde, cuando el submarino U-505, al mando de Alex-Olaf Löewe, ametralló a la goleta Roamar. No hubo sobrevivientes colombianos.

Pues bien, para tratar las nuevas situaciones, analizar el papel de los países latinoamericanos y caribeños en la creación del nuevo orden mundial y, en particular, organizar su participación común en lo que sería la Organización de las Naciones Unidas, los cancilleres se reunieron en Ciudad de México, en febrero de 1945.

La delegación bipartidista colombiana nombrada para participar en la conferencia de México estuvo dirigida por el canciller Alberto Lleras Camargo; fueron también sus integrantes Roberto Urdaneta Arbeláez, Jorge Soto del Corral, Jorge Zalamea, Carlos Lleras Restrepo, Alberto González Fernández, José Vicente Combariza, Emilio Toro y Fernando Salazar. Según las instrucciones del presidente López Pumarejo, la delegación tendría que defender lo pertinente a la solidaridad hemisférica, al fortalecimiento del panamericanismo, al acuerdo sobre el reconocimiento de nuevos gobiernos y a la reincorporación de Argentina al sistema regional.

Este país había sido excluido transitoriamente debido al golpe de Estado del 4 de junio de 1943, en el que aparecía como dirigente el coronel Juan Domingo Perón. Para los latinoamericanos el problema era triple pues, primero, se resquebrajaba, al menos en apariencia, la unidad panamericana; segundo, porque habría que encarar su reconocimiento, y, tercero, debido a que había que presentarse con autoridad y como bloque en la conferencia de San Francisco, ciudad donde se fundaron las Naciones Unidas. El reconocimiento del gobierno militar era difícil, pues Estados Unidos había lanzado una campaña contra este, al acusarlo de "fascista", debido a que mantenía relaciones diplomáticas con el Eje, campaña en la que varios gobiernos del continente participaban acompañados por los partidos comunistas.

El canciller Lleras Camargo, quien presidió en México la comisión de reorganización del sistema regional panamericano y era además vicepresidente y decano de la Conferencia, sostuvo que Colombia condicionaba su actitud con respecto al organismo universal, las Naciones Unidas, a los avances que se lograran en México relacionados con la eficacia y autoridad del bloque regional; reafirmaba que el país apelaría primordialmente al panamericanismo para la solución de los conflictos y la conservación de la paz; se acudiría al universalismo

de San Francisco en última instancia, solo cuando la paz de algún otro grupo de naciones de nuestra región se hallara en peligro, o cuando el panamericanismo resultara menos eficaz que las Naciones Unidas.

La delegación colombiana sostuvo entonces la necesidad de que Argentina fuera reintegrada al bloque regional, cuestión facilitada por el compromiso previo de Juan Domingo Perón de romper relaciones con el Eje y cumplir los compromisos del panamericanismo. También sugirieron los colombianos que las Naciones Unidas deberían aceptar que el sistema panamericano era un bloque, una alianza, y que así podría funcionar dentro de la estructura naciente; de la misma manera como los europeos habían aceptado en 1919, –para que Estados Unidos ingresara como miembro pleno a la Sociedad de Naciones–, que la Doctrina Monroe era un "entendimiento regional". Esta posición de conjunto le valió a Lleras Camargo ser el encargado de redactar el texto final de la Resolución sobre la reorganización del panamericanismo.

Ahora bien, un panamericanismo fortalecido orgánicamente tenía que contar con instrumentos jurídico-políticos para su seguridad; la propuesta sobre seguridad y defensa, también de origen colombiano, ampliaba el espíritu de la normatividad vigente y proyectaba lo que sería el marco de la asistencia recíproca continental. En efecto, recordemos que en La Habana, en 1940, los cancilleres habían adoptado la Resolución XV sobre asistencia recíproca, en la cual se advertía una falla, puesto que el acto de *agresión* se preveía proveniente de un Estado no americano.

En México, los colombianos propusieron, en cinco puntos, que el atentado de un Estado *cualquiera* contra la integridad territorial y la soberanía de un país del continente se consideraría un acto de agresión a todos los países; en los demás puntos reafirmaron las tesis de 1936 sobre el agresor. Aprobado por las delegaciones, no sin reservas y matices, el texto colombiano se convirtió en la médula del Acta de Chapultepec, el documento central de la Conferencia. Dos años después, el Acta y por supuesto el pensamiento central de Colombia sobre el agresor fueron, de nuevo, el eje del TIAR.

Sin embargo, que el panamericanismo hubiera salido fortalecido de la reunión en México no significaba que asegurara una posición de bloque en el seno de la conferencia de fundación de las Naciones Unidas pues, como decía Lleras Camargo, las rivalidades entre los gobiernos latinoamericanos en variadas oportunidades los obligaban a ceder "posiciones políticas de conjunto" y a esperar el patrocinio de Estados Unidos con el agravante de que este país inducía esas rivalidades e intrigas. Además, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no veía con buenos ojos esa alianza de 21 países en la que Estados Unidos tenía la hegemonía política, económica y militar, puesto que su seguridad como Estado estaría amenazada.

A este respecto, el de la seguridad, pero en el plano de las Naciones Unidas, la URSS atravesaba una compleja situación: una cosa era su lugar privilegiado en la guerra al lado de Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y China, y otra muy distinta sería la situación de posguerra, en la que en el seno de la nueva organización contaban los votos y no las botas. El voto de Honduras, por ejemplo, o de El Salvador, decía el delegado soviético, no podría considerarse en los mismos términos que el de su país en los momentos decisivos de una coyuntura mundial; es más, aducían los soviéticos, aritméticamente (y políticamente) tenían las de perder, pues de un total de 51 países fundadores solo contaban con los votos de Bielorrusia y Ucrania. Desde cualquier ángulo que se analizara la situación, entonces, para que la URSS se sintiera cómoda dentro de las Naciones Unidas tenía que tener la certeza de que su seguridad y su defensa como Estado no capitalista estaría garantizada y eso tenía un nombre: derecho al veto.

Tal asunto se había discutido y zanjado ya en la reunión de Yalta, Crimea, entre Churchill, Roosevelt y Stalin, días previos a la reunión panamericana en México. El presidente norteamericano le había propuesto al líder soviético el sistema de veto para ser utilizado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sistema que fue acogido por Stalin de modo inmediato. En Yalta se habían acordado varios puntos, entre ellos los siguientes: 1) la división de Alemania en cuatro zonas de ocupación; cada una de ellas le "pertenecería" a Estados Unidos, Francia, Inglaterra y la Unión Soviética; 2) en cuanto a Polonia, la frontera soviético-polaca en la Línea Curzon, cediendo a la URSS la Bielorrusia occidental y la Galitzia oriental a cambio de que la frontera germano-polaca se desplazara hasta la Línea Oder-Neisse –también se acordó la formación de un nuevo gobierno que incluyera a los líderes prooccidentales (blancos) polacos que estaban en el país y en el extranjero–; 3) en relación con los pueblos liberados, su derecho a elegir mediante elecciones la forma de gobierno bajo la cual quisieran vivir, y 4) en cuanto a las Naciones Unidas, el sistema de veto en el Consejo de Seguridad.

¿Cómo funcionaría ese sistema? Lo que los tres grandes habían acogido en Yalta como órgano central de la nueva comunidad de naciones era el Consejo de Seguridad; este tendría once miembros, seis de los cuales serían rotativos; los cinco restantes eran las potencias aliadas, que dispondrían siempre del privilegio del veto. Para que las decisiones sobre cualquier asunto tratado se pudieran acoger se necesitaría siempre la unanimidad de los "cinco grandes": China, Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la URSS. Si cualquiera de estos la rompía, ninguna decisión podría tomarse. Ese era el veto en los hechos.

Contra ese antidemocrático sistema el canciller colombiano Alberto Lleras Camargo se pronunció en la tribuna de la conferencia de fundación de las Naciones Unidas, tanto en nombre de Colombia como en el del sistema

panamericano. La delegación bipartidista colombiana estuvo integrada por el canciller Alberto Lleras Camargo, Roberto Urdaneta Arbeláez, Miguel López Pumarejo, Alberto González Fernández, Eduardo Zuleta Ángel, Jesús María Yepes y Silvio Villegas. Señaló que en el continente se había logrado la proscripción de la violencia, la agresión y la adquisición territorial por la fuerza, que los gobiernos en México habían acogido una definición del agresor y que a este se le aplicarían sanciones por democrática decisión mayoritaria sin que hubiera voto privilegiado ni derecho a veto. Pero, añadía Lleras, dentro de las Naciones Unidas en caso de un conflicto en nuestra región uno de los grandes podría vetar, con su voto negativo, una acción emprendida para repeler la agresión o para evitar situaciones de riesgos semejantes. El defecto residía entonces en el veto y no en la vinculación entre el organismo universal y el regional; de allí que habría que ampliar la autonomía de los acuerdos regionales (los bloques) para que sus decisiones no fueran vetadas por un único país. El sistema de Yalta, concluía, le daba a un Estado el derecho de oponerse a la voluntad de los demás, lo cual era antinatural y antipolítico y significaba el comienzo del fin de la nueva organización mundial.

Como se sabe, las propuestas colombianas no fueron aceptadas por los delegados en San Francisco; pero se llegó a un acuerdo. El texto de la Carta de las Naciones Unidas no diferenció entre sistemas y acuerdos regionales, aunque acogió tanto la autoridad del Consejo de Seguridad como la de los "acuerdos y organismos regionales" incluido el sistema panamericano (sin mencionarlo como Acta de Chapultepec). También se aceptó en el Artículo 51 que ninguna disposición de la Carta podría menoscabar el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas. A propósito del Artículo 51 y de la legítima defensa, dijo el canciller colombiano que el (Torres Del Río, 1992):

> [...] origen del término 'legítima defensa colectiva' se identifica con la necesidad de preservar sistemas regionales como el interamericano [...] siempre que sean compatibles con los propósitos y principios de la organización [mundial]. El Acta de Chapultepec contiene disposiciones relativas a la defensa colectiva del hemisferio y establece que si una nación americana es agredida todas las demás se considerarán agredidas. Por consiguiente, toda acción que emprendan para repeler la agresión, autorizada por el Artículo (51), es legítima para todos ellos. De esto se deduce que la aprobación de este Artículo implica que el Acta de Chapultepec no contraviene las disposiciones de la Carta [mundial].

Recapitulando, podemos decir que la delegación bipartidista hizo posible que Colombia fuera uno de los miembros fundadores de la Organización de las

Naciones Unidas; con su activa participación externa Colombia cerraba a su vez el periodo de la República Liberal. Paralelamente, en nuestro país la intestina lucha política entre liberales y conservadores se desarrollaba dentro del espectro electoral tendiente a reemplazar el gobierno López Pumarejo-Lleras Camargo, pero partiendo, como ya estudiamos, de la concreción de la nueva alianza entre los sectores dirigentes para imponer un esquema de control social diferente. Así mismo, nuevas fuerzas sociales se asomaban a la palestra y adquirían expresión en la movilización popular que ya acaudillaba Jorge Eliécer Gaitán. El año de 1945 marcaba el inicio de la violencia de los años cincuenta.

Capítulo 7
Arrecia la Violencia

Alberto Lleras Camargo debió terminar el segundo periodo presidencial del presidente López Pumarejo ante la renuncia de este. En el escenario de 1945 y para las elecciones que les dieron a los colombianos un nuevo mandatario para el cuatrienio 1946-1950, el Partido Liberal estaba profundamente escindido. El gaitanismo había surgido como una nueva fuerza social cuyo poderío radicaba en la movilización de los sectores populares y de las capas medias urbanas; el campesinado no era el sector hacia el cual se dirigieran las acciones principales, pero no se le descuidaba y el discurso influía en importantes núcleos.

Con la consigna "Por la restauración moral y democrática", Gaitán enfilaba baterías contra la administración lopista y los variados focos de corrupción a que aludimos en el capítulo anterior; también cuestionaba al liberalismo por su caciquil y cerrado sistema de elección de los candidatos a distintas corporaciones y a la Presidencia de la República. Si de candidatos se trataba, insistía el caudillo, había que seleccionarlos en la plaza pública. Por otra parte, algunos sectores tradicionales dentro del liberalismo apoyaban la candidatura de Gabriel Turbay, "El Turco" como se le decía por su ascendencia libanesa, para disputar la candidatura a la Presidencia de la República. Para conquistarla, Turbay lanzó el lema de "Revitalización Liberal", que apenas se constituía en una tímida crítica al gobierno de López Pumarejo.

Con el paso de los días, una tercera propuesta surgió en la palestra electoral liberal; el ya expresidente López y su facción "unionista" lanzaron oficialmente su fórmula de Frente Nacional bipartidista para escoger un candidato representativo, lo que en los hechos evidenciaba la preferencia por un candidato conservador con un programa de unidad. Eduardo Santos caracterizó la línea lopista como un haraquiri ignominioso; Gabriel Turbay afirmó que era una medida contra el liberalismo, en el que el mayor accionista era el conservatismo.

Días después López Pumarejo denunció públicamente a las dos candidaturas (la de Gaitán y la de Turbay) por ser "ilegítimas".

Los conservadores, por su parte, hacían fiesta y desde *El Siglo* se estimulaba la división liberal, ventilando la candidatura de Jorge Eliécer Gaitán y atacando al candidato "turco". Los comunistas le apostaron primero al precandidato liberal Darío Echandía, mientras atacaban simultáneamente a Gabriel Turbay. Luego vieron en la fórmula del Frente Nacional la posibilidad de concretar un "Plan de Unidad Nacional Antiimperialista" y, finalmente, ante la escogencia de Turbay como el candidato oficial liberal, lo apoyaron para "cerrarle el paso a la reacción".

La irreversible división se tornó realidad en el momento de escoger al candidato liberal. En cerrada convención oficialista a mediados de 1945 se escogió a Turbay para suceder a Lleras Camargo. En contraposición, Gaitán fue proclamado en la Plaza de Santamaría por cientos de delegados escogidos en democráticas elecciones internas, al margen de las autoridades liberales. En medio de tan agitada contienda, se fue fraguando la candidatura conservadora; el nombre de Mariano Ospina Pérez se acogió en la Convención Nacional, en marzo de 1946. Con la consigna de "Unión Nacional" y escasos dos meses de campaña, el día de las elecciones Ospina se alzó con el triunfo sobre los dos candidatos liberales: Turbay obtuvo 441.199 votos y Gaitán 358.957. El nuevo presidente logró 565.939. Después de dieciséis años de gobiernos liberales, los conservadores retomaban el poder.

El gobierno de Unión Nacional

Ospina Pérez asumió su gobierno justo en el momento en que comenzaba la Guerra Fría –el enfrentamiento ideológico, político y militar entre Occidente y el mundo soviético– y el planeta asistía a una nueva repartición de los territorios europeos y asiáticos. Dos potencias habían emergido de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética, y la seguridad mundial se construía, controlaba y proyectaba en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La reconstrucción de Europa se adelantaba parcialmente con los fondos del Plan Marshall, el plan económico y financiero norteamericano impulsado por el secretario de Estado George Marshall.

Los soviéticos habían creado la Kominform, la Oficina de Información Comunista, en alianza con los partidos comunistas de Europa Oriental, Italia y Francia. Luego del universo concentracionario nazi y de las masacres organizadas técnica e industrialmente como fueron los genocidios judío y gitano, y las bombas nucleares norteamericanas arrojadas sobre Hiroshima y Nagasaki –"la barbarie civilizada como manifestación patológica de la modernidad" de acuerdo

con Enzo Traverso (2007)–, Occidente ofreció una interpretación diferente sobre la nueva marcha mundial de la Historia: el *Angelus Novus*, la famosa pintura de Paul Klee catapultada mundialmente por el filósofo alemán Walter Benjamin como alegoría del fracaso de la Razón histórica universal (Hegel) basada en la idea de Progreso, representaba en adelante al totalitarismo estalinista soviético y sus distintas expresiones nacionales.

Con este escenario internacional de fondo, el nuevo presidente inició su administración con un gabinete bipartidista, de Unión Nacional, considerando inadecuado el gobierno de partido. También nombró gobernadores y alcaldes liberales. A lo largo del cuatrienio y por efecto de la violencia los liberales y los gaitanistas se retiraron varias veces del gobierno. Contando con las élites económicas en el gobierno, para Ospina Pérez el programa económico gubernamental se resumía en una frase: convertir al país en una gran empresa de producción. El problema es que tal lema llevó a una vida cara y a la inflación.

Su gobierno dejó resultados concretos en materia de modernización y crecimiento. Se construyeron 2.377 kilómetros de carreteras y veintiún puentes, entre ellos el de Girardot. La construcción de edificios por apartamentos superó la de gobiernos previos. Los Ferrocarriles Nacionales, que en los dieciocho años anteriores no habían sido renovados, obtuvieron la importación de material rodante por cerca de $12 millones distribuidos en locomotoras, vehículos para carga y elementos varios. También ampliaron y construyeron muelles y bodegas y algunas variantes férreas en más de 100 kilómetros. El transporte aéreo también fue modernizado, al reglamentarse la aviación comercial y crearse, en 1947, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil.

Por la Ley 45 de 1947 se creó la Siderúrgica de Paz del Río, con un capital inicial de $100 millones, orientada a la exploración e investigación geológica de los yacimientos de carbón, hierro y de las reservas de calizas. Se concluyeron los trabajos de las represas del Sisga, Saldaña, Coello y Neusa; también se impulsaron las centrales eléctricas del Río Grande en Antioquia, Balsora en Caldas, Anchicayá en el Valle y Lebrija en Santander, y se creó el Instituto Nacional de Aguas y Fomento Eléctrico, que en treinta y nueve meses de labor completó casi en su totalidad el canal de irrigación del río Recio, lo cual benefició a los municipios de Armero, Líbano, Venadillo, Ambalema y Lérida. Igualmente, se continuó con las obras de desecación del Valle de Sogamoso y se recuperaron para la agricultura 15.000 fanegadas de tierra.

La política agraria continuó en la perspectiva de la Ley 100 de 1944, ya analizada en el capítulo anterior. Aunque tuvo escasos resultados, por medio del Decreto 1483 de 1949 se creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, considerando que era necesario "afianzar la estabilidad social mediante el aumento del gremio de los propietarios rurales", lo que para el

presidente Ospina le sirvió para democratizar la propiedad y resolver pacíficamente los problemas agrarios.

Las relaciones laborales también ocuparon buena parte de su obra de gobierno. La Ley 90 de 1946, que había sido impulsada por López Pumarejo durante su segunda administración, creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y por medio del Decreto 2351 de 1948 los beneficios de la entidad abarcaron a la población campesina. Para neutralizar la acción sindical de la liberal Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la político-sindical de los comunistas, con la ayuda de la comunidad jesuita y de la Iglesia católica, fomentó la creación de la central sindical Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), con base en su concepción del cristianismo social promovido por el papa León XIII en su encíclica *Rerum Novarum*. Por medio de los decretos 2474 de 1949 y 1832 de 1948, respectivamente, se estableció la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y se obligó a los patrones al suministro de calzado y overoles a estos; también se prohibió la venta de chicha.

La exploración y explotación del petróleo se incrementaron con la creación de la empresa estatal Ecopetrol, no sin una intensa discusión con los industriales y después de una larga huelga de los trabajadores del crudo. Se iniciaron estudios y construcción de varios oleoductos y en diciembre de 1948 se inauguró el oleoducto que unía a Barrancabermeja con Cantimplora y Puerto Berrío, con más de 100 kilómetros de longitud. Sin embargo, como lo anota Jorge Villegas, se le concedieron a las multinacionales exenciones gravosas para la soberanía y economía nacionales y se les benefició con la reducción de cánones por cada hectárea en concesión. Por medio del Decreto 805 de 1947 se le reconocía a las compañías norteamericanas el derecho a explotar los recursos del subsuelo y a "utilizar el suelo de las concesiones", lo que contrastaba con la Ley 14 de 1923 del gobierno de Pedro Nel Ospina, la cual no daba al concesionario el uso de la superficie del suelo.

En julio de 1949 inició sus labores la segunda Misión Currie, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dirigida por Lauchlin Currie. La misión contó con la asesoría de un comité integrado por Luis Ángel Arango, Roberto Jaramillo Ferro, Carlos Villaveces, Manuel Mejía, Eduardo Cuéllar y Enrique Ancízar; estuvo coordinado por Hernán Jaramillo Ocampo. El comité estudió y propuso medidas para el conjunto de los sectores productivo, hospitalario, escolar y de vivienda. En cuanto al sector agrario recomendó la gran propiedad como la mejor vía para el desarrollo y sugirió la transformación de las propiedades agrarias en empresas agroindustriales. Con el fin de estudiar el Informe Currie y proponer planes de acción estatal, se creó el Comité de Desarrollo Económico, mediante el Decreto 2838 de 1950.

La bonanza

La acumulación de capital entre 1945 y 1956 fue constante en la agricultura, la industria y los servicios. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), entre 1946 y 1950 el Producto Interno Bruto alcanzó el 10,3% anual, pero en 1946 y en 1950 llegó al tope máximo de 14% anual. El incremento de los precios internacionales e internos del café, la devaluación exigida y obtenida por los cafeteros, el auge de la inversión y el aumento de los ingresos corrientes en dólares había permitido tal situación. No obstante, debido al atraso agrícola y ganadero, de 1946 en adelante la inflación fue el gran problema económico, pues llegó al 21,5% en 1950 y afectó al grueso de los sectores populares.

En contraste con la industria, la agricultura tan solo creció a un ritmo de 3% anual entre 1945 y 1949 con descensos en 1950 y 1951. Es de destacar que de 1945 en adelante se aprecia una competencia por las mejores tierras entre la agricultura comercial –cebada, arroz, caña de azúcar– y la ganadería intensiva para leche –Valles de Ubaté y Chinquinquirá, Valle del Cauca, las regiones de Rionegro y La Ceja en Antioquia, la sabana de Bogotá y el departamento del Atlántico–. El promedio de los salarios del sector era dos veces y medio inferior al salario industrial de 1945 y a partir de este año su descenso se mantuvo.

Otra realidad era la de la maquinaria agrícola: entre 1945 y 1950 el promedio anual de tractores importados fue de 850, mientras que entre 1940 y 1945 había sido de 195; la mecanización alteró las relaciones de trabajo y concentró la producción, pues exigía el arriendo moderno para el empresario, y el expandir la agricultura comercial implicó transformaciones en la tenencia de la tierra. El conjunto de la situación llevó a Salomón Kalmanovitz (1978) a advertir que fue entre 1945 y 1949 cuando en Colombia se dio el verdadero despegue de la agricultura comercial.

Con la Ley 90 de 1948 también el sector comercial se benefició de una política proteccionista, puesto que fijaba cuotas de absorción obligatoria de las materias primas nacionales y condicionaba el otorgamiento de licencias de importaciones a la celebración de convenios con los interesados. En 1950 fue elevado el arancel de 1931, y con ello aumentaron las tarifas a las materias primas agrícolas y se creó un arancel semiescalonado.

El gaitanismo

Luego del triunfo electoral del conservatismo y de la posesión del nuevo presidente, la lucha partidista se centró en el Estado, tanto como objetivo por conquistar como el lugar de los enfrentamientos. En tal lucha el gaitanismo fue un actor de primera línea. Fue ascendiendo a medida que la violencia ejercida

desde el Estado iba cubriendo la mayor parte de la geografía nacional. La realidad mostraba que más que el "hecho Gaitán", como lo calificaba *El Siglo*, se trataba del avance de una intensa movilización popular, especialmente en las ciudades, que se evidenciaba como un proyecto social y político del "país nacional" alterno al de las oligarquías liberal-conservadoras del "país político" congregadas en la Unión Nacional.

Si en 1945 Gaitán había tenido que abrirse paso contra las directivas oficiales de su partido, contra el santismo y el lopismo, a partir de 1946 su batalla política fue también contra el conservatismo con la consigna "Por la reconquista del poder". Combatió la Unión Nacional de las oligarquías, aunque llegó a aceptar que el liberalismo gaitanista ingresara al gobierno de Ospina Pérez, y también se trabó en una fuerte lucha contra las fuerzas elitistas de su partido que lo vilipendiaban por "peronista" y por su "aventura típicamente antiliberal" que, decían, llevaría al país a un "salto al vacío" y a la anarquía generalizada. *La Razón*, por ejemplo, advertía que en comparación con Gaitán, los comunistas eran palomitas inocentes cuando de agitar a las masas se trataba.

Las elecciones del 16 de marzo de 1947 para renovar el órgano legislativo le dieron a Gatitán amplio triunfo sobre el santismo; fueron 448.848 votos contra 352.959. Para el Senado los votos combinados le dieron al liberalismo 34 curules; los conservadores obtuvieron 29. Para la Cámara, los liberales lograron 73 escaños frente a 58 de sus adversarios. Así, el gobierno conservador de Unión Nacional se había quedado sin mayoría en el Congreso. Y pese al resonante triunfo gaitanista, la jefatura única del líder solo le fue reconocida tres meses después, luego de intensas discusiones y divisiones liberales. Cuando en las elecciones de octubre del mismo año para renovar concejos municipales los liberales gaitanistas se impusieron sobre santistas, lopistas y conservadores, Gaitán había llegado a la cima de su carrera política. Laureano Gómez calificaba los 738.233 votos liberales, frente a los 571.301 del conservatismo, como un fraude producto del uso abusivo de más de 1.800.000 cédulas falsas. Los jefes "naturales" del liberalismo, quienes no pudieron soportar la derrota ni la movilización popular en su contra, optaron por el retiro de la escena política y prefirieron irse al exterior, bien para desarrollar proyectos personales o ya aceptando cargos diplomáticos.

Sin embargo, más que por cédulas falsas, los repetidos triunfos electorales del gaitanismo obedecían a las propuestas programáticas e ideológicas que se habían ido construyendo como producto de la experiencia histórica, así como de las circunstancias de la coyuntura sociopolítica. Aunque no debe considerárseles teóricas e intelectualmente acabadas, expresaban el sentir popular y de las capas medias por cambios sociales, económicos y políticos frente al programa de control social por la vía del autoritarismo y la violencia.

El programa de gobierno que en 1947 estaba proponiendo Gaitán marchaba en línea de continuidad con la plataforma de la Unión Nacional Izquierda Revolucionaria (UNIR) de los años treinta, que ya estudiamos en el capítulo anterior, y con la plataforma ideológica aprobada por la Convención Liberal del Pueblo en enero del 1947. Esta última constaba de 53 Artículos. En una primera parte de normas generales declaraba que el Partido Liberal era el del pueblo, que sus intereses deberían someterse a los de la nación y que siendo el intérprete de las fuerzas históricas universales que concebían a la sociedad como una entidad orgánica en permanente transformación debería adoptarse el procedimiento de la democracia, en el sentido de que las determinaciones del Estado y de los partidos deberían ser el resultado de la voluntad plebiscitaria y auténtica del mayor número. Tal concepto de democracia no era referido solo al campo de la organización política institucional, pues proponía extenderlo a las zonas económica y social. En concordancia, reafirmaba su compromiso con la libertad de palabra, de prensa y de pensamiento y con la defensa del patrimonio moral, intelectual y social de los ciudadanos, al reconocer que todo ello sería ineficaz si su ejercicio estuviera subordinado a la supremacía de los medios económicos.

En cuanto al Estado, se abogaba por una carrera administrativa que asegurara la estabilidad de los funcionarios y que fuera ajena a las prácticas clientelistas, y se pedía la creación de una Bolsa Nacional de Trabajo; declaraba que era necesario introducir la planificación para que hubiera políticas de Estado y no de gobiernos y para que facilitara la preparación de un "gran plan orgánico de la producción". Así, la planificación debería estar en manos de un ente de alta especialización científica, con participación de expertos extranjeros, que estudiara el potencial de las riquezas nacionales y su explotación y actuara en la regulación de la actividad financiera, comercial y económica.

En este mismo nivel, la plataforma reclamaba una carrera judicial con concursos y ascensos por méritos y capacidades y pedía una real autonomía de los órganos judicial y contencioso administrativo; también se mostraba partidaria de la elección popular de alcaldes, gobernadores y del vicepresidente. En cuanto a las Fuerzas Armadas, las analizaba como una institución que debería ser mirada más allá de sus fines militares y, en cambio, ser tratada como un cuerpo que tenía una misión de trascendencia social en tiempos de paz, para crear "solidaridad de acción entre el pueblo y el ejército" y hacer del servicio militar un honor y no un castigo para los campesinos, los obreros y las capas medias.

Tributariamente rechazaba el sistema que basaba las rentas departamentales en los licores, el juego y los impuestos a los Artículos de primera necesidad y proponía sustituirlo por nuevas fuentes de ingreso, entre otras con la nacionalización de las cervezas. Así mismo, fiscalmente cuestionaba el sistema cuantitativo de impuestos y pedía uno cualitativo en el que tuviera superior carga

progresiva el mayor rendimiento con menor esfuerzo; también pedía mayor gravamen para la riqueza improductiva o especulativa. Debería ser, entonces, el esfuerzo humano relacionado con su aporte a la comunidad el tenido en cuenta a la hora de la carga impositiva.

Al Estado le correspondería participar en las juntas directivas de las empresas que la ley determinara; establecer la nacionalización de los servicios públicos y fijar políticas para el sector del transporte. Sin mencionarse en la plataforma, es evidente que para el gaitanismo la nacionalización del sistema bancario era un punto central para el logro de sus objetivos. También se le fijaba al Estado la tarea de implantar un salario mínimo legal, inembargable, con subsidio por cada hijo, la creación de bolsas de trabajo, la aplicación inmediata del seguro social obligatorio y la expedición de un Código de Procedimiento Laboral. Se consignaba, adicionalmente, la defensa del movimiento sindical y del fuero respectivo, así como la revisión del concepto de servicio público para los fines relacionados con el derecho de huelga, a fin de limitarlo a las actividades bajo control oficial o a las que tuvieran carácter hospitalario o sanitario; además, se proponía que los trabajadores tuvieran participación en las juntas directivas de las empresas.

Para el sector rural la plataforma pedía una revisión de la Ley de tierras que diferenciara aquellas cultivadas de las que no lo eran. Para los indígenas defendía el sistema de propiedad comunal y también abogaba por crédito agrario para los campesinos y una sólida organización cooperativa del Estado, especialmente para la producción agrícola de los pequeños propietarios y para la adjudicación de tierras. Sin estar consignada en la plataforma, pero sí contenida en discursos y Artículos, Gaitán también sostenía la expropiación de tierras, sin indemnización, que no hubieran sido cultivadas durante un periodo de cinco años para repartirlas entre los campesinos. Las tierras colectivas y trabajadas por ellos durante ese mismo lapso pasarían a su propiedad. La tenencia de tierras se limitaría a mil hectáreas y todo terreno sin dueño pasaría a propiedad del Estado.

Tres aspectos, por último, queremos destacar del programa gaitanista. La política educativa se promulgaba como universal; privilegiaba la formación técnica en los oficios y profesiones, y la educación primaria; a las Fuerzas Armadas las consideraba un pilar en la "vasta empresa de liberación del campesino en el orden físico, mental y económico". Para la mujer se defendía su igualdad con el hombre ante la ley para efectos de la remuneración y se pedía que eligiera y pudiera ser elegida en las elecciones para concejos municipales. En relación con la política internacional, proclamaba la solidaridad con todas las fuerzas de izquierda del continente que luchaban contra los grupos plutocráticos, "que en lo externo actúan como fuerzas imperialistas y en lo interno como oligarcas". Afirmaba que lucharía contra el fascismo y el falangismo en Colombia; pedía la

unidad real de los pueblos latinoamericanos y se declaraba partidario de la solidaridad con las fuerzas democráticas que en Estados Unidos batallaban contra los grupos imperialistas.

En suma, la plataforma de 1947 era popular, nacionalista, antiimperialista y antioligárquica. Para lograr su aplicación Gaitán apelaba a, y confluía con, la movilización popular sin mediaciones, pero sin rebasar los límites de la democracia representativa y del Estado demoburgués. La revolución social no hacía parte de su itinerario programático e intelectual.

Ahora bien, la plataforma fue aprobada en medio de la violencia oficial. De hecho, la denuncia de esta se convirtió en el tema principal de la actividad política de Gaitán y del gaitanismo. Si de reconquistar el poder se trataba, había que establecer claramente en la plaza pública la diferencia entre el "país político" oligárquico y el "país nacional" de las mayorías marginadas, liberales y conservadoras; entre el "partido" y el "pueblo", que era superior a sus dirigentes y a sus partidos, y como el pueblo veía en Gaitán al caudillo popular, al símbolo de una identidad nacional alterna a la unidad de las clases dirigentes, en realidad no era un hombre, sino un pueblo. Con esas consignas pasó a la historia.

La Violencia

La lucha por el poder se adelantaba paralelamente en el Congreso. Las denuncias del liberalismo gaitanista, incluso contra los ministros que oficiaban en su nombre, eran permanentes desde los primeros días del gobierno de Ospina Pérez; en especial aquellas relativas a la utilización política de la policía para ejecutar actos de violencia, cuyos resultados se concretaban en muertos y desplazados. En tanto las reformas de 1935 y 1936 no se habían llevado a cabo, la organización de la institución policial era deficiente y respondía a distintos intereses: la Policía Nacional dependía del Ministerio de Gobierno, y los otros cuerpos policiales en los departamentos –quince grupos de Policía Departamental, Policía de Rentas, Gendarmes Municipales, Policía Rural y Policía de Seguridad (Servicio de Inteligencia Colombiano)– recibían órdenes de los gobernadores y en los municipios de los alcaldes.

En un intento por detener la ola de violencia que se extendía por el territorio nacional por cuenta de la Policía y algunas organizaciones armadas ilegales (que en la actualidad conocemos como paramilitares), desde *Jornada* y distintos medios y en variados escenarios a lo largo de 1947, los llamados a la intervención de las Fuerzas Armadas se incrementaron, pues se las consideraba imparciales. A fines de 1946, 202 militares servían como alcaldes en virtud del Estado de Sitio, incluidos oficiales y suboficiales de la Policía: Antioquia, 18; Bolívar, 23; Boyacá, 46; Cauca, 8; Cundinamarca, 18; Huila, 11; Magdalena, 8; Nariño, 19; Norte de

Santander, 13; Santander, 18; Tolima, 10, y Valle, 8. No obstante, tal presencia no era garantía de seguridad para el pueblo gaitanista.

La situación se agravaba dado el estado económico del país. En noviembre de 1946 el índice del costo de vida llegaba a 229 (100 en 1937); los alimentos, a 233,6; los arriendos, a 214,9, y la ropa, a 223,5. Para el mercado de alimentos en Bogotá el índice había pasado de 384,6 en octubre del mismo año a 405,9 en noviembre. En febrero de 1947 el costo de vida se había incrementado a 283,8 y se acentuaba la escasez de mantecas, aceites, chocolate, azúcar y panela.

La huelga y la movilización popular fueron rasgos característicos del periodo. De agosto de 1946 a finales de 1947 hubo cerca de 600 conflictos colectivos, con un número creciente de despedidos. También se produjeron despidos "políticos" para reemplazar liberales por conservadores. Las huelgas se sucedían: de los empleados de Obras Públicas del Huila a los trabajadores municipales de Medellín, Cali y Bogotá y de estos a los obreros del petróleo. En febrero de 1947 la central sindical CTC organizó en Bogotá una manifestación contra el gobierno con pancartas que decían "Francia 1793, Rusia 1917, Bolivia y Venezuela 1946 ¿Colombia hasta cuándo?". Así fue como la consigna de huelga general lanzada por la CTC contra el gobierno se expandió rápidamente; pero este también se preparó para responder.

Después de distintos anuncios y protestas de la CTC, la huelga estalló el 13 de mayo de 1947. Gaitán eludió el apoyo directo y la consideró "ilegal y justa": como jurista no la podía aceptar, pero como vocero popular estaba de acuerdo con la "táctica". Aunque afectó notablemente la normalidad, con parálisis total o parcial de las actividades, sus consecuencias fueron devastadoras. Las Fuerzas Armadas fueron utilizadas para mantener en servicio el transporte colectivo; 1.500 sindicalistas fueron detenidos; la personería de la CTC fue suspendida durante tres meses; los despidos se multiplicaron; en Obras Públicas fueron licenciados numerosos trabajadores liberales y reemplazados por conservadores; las huelgas sectoriales que se mantuvieron se las dejó desvanecer; el ministro gaitanista deploraba los excesos, llamaba al apoliticismo sindical y pedía recortar el derecho de huelga.

La agresión y persecución oficial fue el tema fundamental tratado en el Congreso de la República. Desde mayo de 1947 hasta noviembre, el recinto soportó un debate contra el gobierno por la creciente politización y conservatización de la Policía, dirigida por el general del ejército Delfín Torres Durán. La presión obligó a Roberto Urdaneta Arbeláez, ministro de gobierno, a solicitarle al general el retiro de una resolución que autorizaba la creación de grupos especiales dedicados a la vigilancia de los sindicatos y de las distintas actividades políticas, grupos que el liberalismo denominaba Popol, o policía política. Pese a que se acogió la orden, mediante otra resolución se creó un grupo llamado Vigilancia

Preventiva. *Jornada* se dedicó entonces a publicar los nombres de varios detectives procesados por delitos y contravenciones y acusó al general Torres Durán de ser el responsable de la ola de inseguridad, atropellos y violaciones de la ley.

El debate surtió efecto parcial, pues el prefecto de Seguridad y cien detectives tuvieron que renunciar, aunque Torres Durán no lo hizo. En el Senado, el liberalismo hacía públicas las denuncias sobre asesinatos y persecuciones de la Policía contra la población, especialmente en Boyacá, Cundinamarca y los Santanderes. En abril de 1947, Gaitán publicó un Artículo en *Jornada* titulado "No más derramamiento de sangre", en el que presentaba la lista de departamentos afectados por la violencia conservadora:

Antioquia: Abejorral, Ebéjico, El Peñol, Maceo y Santo Domingo.
Bolívar: Ovejas, Sahagún y Sincelejo.
Boyacá: Belén, Chiquinquirá, Chiscas, Guateque, Jericó, Moniquirá, Pauna, Ramiriquí, Ráquira, Saboyá, Soatá, Sutamarchán, Tota y Zotaquirá.
Cauca: Timbío.
Chocó: Quibdó.
Cundinamarca: Junín, Machetá, Pasca, El Peñón, Sesquilé y Yacopí.
Nariño: Córdoba, Cuaspud, Gualmatán, Linares, Samaniego, Sandoná y Túquerres.
Norte de Santander: Arboledas, Concepción, Cúcuta, Durania, Pamplona, Sardinata, Teorama y Villa del Rosario.
Santander: Cite, Charalá y Molagavita.
Tolima: Guamo, Icononzo, Natagaima y Roncesvalles.
Valle: Ginebra.

Sin dejar de lado variados mecanismos de resistencia como las manifestaciones públicas y las denuncias internacionales, otra vía utilizada por los liberales fue la de la reforma de la Policía. En agosto presentaron un proyecto de reorganización y tecnificación de la(s) institución(es) que además la declaraba apolítica; también procuraba la estabilidad de los funcionarios, sobre todo los liberales, poniendo límites a los transitorios directores. Establecía la calidad de abogado y especialista en derecho público para quien ocupara la dirección (lo que implicaba que se destituiría al general Torres), contemplaba la educación básica del personal subalterno, creaba un Consejo Técnico, disolvía la Popol y nacionalizaba la institución policial, pues era regional.

Entre octubre y noviembre de 1947 José Antonio Montalvo, ministro de gobierno encargado, adujo ante la Cámara de Representantes que el proyecto de ley que reorganizaba la Policía pretendía liberalizar el cuerpo y dejar al gobierno sin instrumento para imponer el orden y que, por lo tanto, era un atentado contra la seguridad del país; señaló que el gobierno aceptaba el reto político

que implicaba el proyecto y que las consecuencias también lo serían, ya que se anunciaba la ruptura de la Unión Nacional. Habló del "proyecto-hiena", pues con este el liberalismo se quería comer el cadáver del general Torres Durán, muerto hacía poco, y sobre todo señaló cuál sería el camino que el gobierno recorrería en su afán por neutralizar el ascenso liberal-gaitanista, impedir la protesta social e imponer el orden. Dijo en las sesiones mencionadas (Pizarro Leongómez, agosto-diciembre de 1987) que "[...] el gobierno defiende a sangre y fuego la organización de la Policía Nacional. El presidente no se deja amarrar, ni nosotros lo dejaremos amarrar". Sin embargo, de nada valieron los airados discursos del ministro Montalvo, pues el proyecto fue aprobado por la Cámara.

La polémica sobre los hechos de violencia y las actividades de la Popol llevó al representante Arturo García Ulloa a denunciar asesinatos de liberales en Moniquirá, Boyacá, y a hablar del ejército de malhechores y de su general en jefe, que estaba en el ministerio de gobierno. Gilberto Alzate Avendaño, conservador, sostenía que los autores intelectuales de los crímenes estaban en el Congreso. Para *El Siglo*, la Popol no era más que un "cuento chino", el proyecto era un "tutifruti" y el acto más "impúdico de sectarismo", y las matanzas eran propias del liberalismo y de toda la historia de la República Liberal. Los gaitanistas amenazaron con un golpe de Estado al anunciar que serían posibles reformas a la Constitución y a las leyes para convertir al Congreso en el árbitro supremo de la República. En efecto, en agosto de 1947 *Jornada* pidió la destitución de varios gobernadores y del director de la Policía y declaró amenazante:

> Si el Partido Conservador intenta inundar en sangre [al país] con el único objeto de ganar las elecciones y perpetuarse en el poder por el atropello y la violencia, son posibles reformas necesarias en la Constitución y en las leyes para que sea el Parlamento el árbitro supremo de los destinos de la República. Esta última intervención de las mayorías del Congreso que solo sabría impedirse por la repetición de un 18 Brumario en Bogotá, es la esperanza del pueblo y lo que nosotros llamamos defensa constitucional de la vida.

Por su lado, Alfonso Romero Aguirre, liberal radical, llamaba al atentado personal incluso contra el presidente. Tal estado de cosas motivó en agosto de 1947 la firma del "Acuerdo Patriótico" entre Roberto Urdaneta, Laureano Gómez y Jorge Eliécer Gaitán. Entre sus varios puntos se destacan el reconocimiento de actos de violencia y del fraude electoral, el envío de personal militar a los sitios de mayor perturbación, la aceptación de la calidad de transgresor al funcionario público que interviniera en política, la declaración de que era un hecho delictivo el practicar "ronda" a hogares y establecimientos particulares sin autorización.

Finalmente se llamaba a una reforma para proceder a una revisión técnica de la cedulación.

El Acuerdo de nada sirvió para detener el ascenso de la violencia, pues le ofrecía una vela a Dios y otra al Diablo. A los dos meses de haberse firmado el Acuerdo, la declaración gubernamental de la Violencia a "sangre y fuego" se hacía por el ministro Montalvo y no habría retorno. El balance de catorce mil muertos en 1947 decía todo al respecto.

El panamericanismo

Mientras lo mencionado ocurría internamente, en el exterior liberales y conservadores implementaban una política internacional "en defensa de la nación y de las instituciones". Como se afirmó al comienzo de este capítulo, Colombia no escapaba a la característica anticomunista de los países de Occidente. Su misión en el seno de la comunidad internacional era contribuir al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la seguridad mundiales. Cuando entre agosto y septiembre de 1947 se dieron cita los cancilleres de la región en Río de Janeiro para aprobar el instrumento de seguridad de toda la región, Colombia continuaba con el liderazgo continental en su pretensión de arraigar los fundamentos de la democracia y de demarcar sus límites frente a los gobiernos militares, ocho en esa coyuntura, y frente a los movimientos y organizaciones potencialmente desestabilizadoras incluidas, por supuesto, todas las izquierdas.

El instrumento de seguridad fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyo antecedente directo era el Acta de Chapultepec, ya mencionada en capítulo anterior. Recordemos que el núcleo del Acta era la definición del agresor (continental y extracontinental) y que en ella se establecía la asistencia recíproca, es decir, la obligación para los Estados de responder conjuntamente frente a la agresión a uno de ellos. Lo que los cancilleres hicieron en Río fue transformar, con las obvias modificaciones, el Acta, provisional, de Chapultepec en un Tratado permanente. La delegación colombiana de nuevo fue bipartidista: Alberto Lleras Camargo asistía por derecho propio por ser el director de la Unión Panamericana, la Secretaría del movimiento panamericano, lo mismo que Antonio Rocha, embajador ante ese movimiento y en ese momento presidente del Consejo Directivo. Los otros delegados fueron el canciller Domingo Esguerra, Gonzalo Restrepo Jaramillo, Eduardo Zuleta Ángel, Francisco Umaña Bernal, Juan Uribe Cualla, Julio Roberto Salazar Ferro, Augusto Ramírez Moreno y José Joaquín Caicedo Castilla.

La aprobación del Tratado fue producto de intensas polémicas, bien fuera por el sistema de voto cuando la agresión extracontinental se presentara –unanimidad, dos terceras partes o mayoría absoluta–, o bien por el armamentismo, los arreglos pacíficos y el derecho a la legítima defensa individual y colectiva.

Como en México, el encargado de la redacción final del TIAR fue Alberto Lleras Camargo. El Congreso colombiano lo aprobó hacia fines de 1947 y el 4 de febrero de 1948 el gobierno entregó la respectiva ratificación y fue el cuarto país en hacerlo. Hasta el día de hoy está vigente y sin modificaciones. Uno de los asuntos más controvertidos tuvo que ver con la agresión y las amenazas desestabilizadoras. El Artículo sexto del TIAR dice específicamente (Torres Del Río, 1992):

> Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía e independencia política del cualquier Estado americano fuesen afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.

En el Senado colombiano el conservador Silvio Villegas, ponente del proyecto de ley para la aprobación del TIAR, advirtió sobre los peligros que para la democracia entrañaba el Artículo sexto, por cuanto podría aplicarse para intervenir en los asuntos internos y externos de cualquier país, ya que ese era precisamente el caso de un ataque no armado, y porque comprendía la "agresión política" que consistía en la persecución de ideas y doctrinas que pudieran perjudicar la seguridad o las relaciones pacíficas entre los Estados, "o crear disensiones políticas o sociales, o intimidar a los ciudadanos [...] o influir sobre la política de un Estado cualquiera [...]".

Unos meses después, los gobiernos de la región se reunieron en Bogotá para darle vida como organización al movimiento panamericano en el marco de la IX Conferencia Panamericana. La Organización de Estados Americanos (OEA) era la conclusión lógica de una vida en común que había comenzado en 1889, cuando se verificó la Primera Conferencia Panamericana, en Washington. Como en medio de las sesiones de la IX Conferencia asesinaron al caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán y la ciudad ardía, los delegados continuaron sus deliberaciones en el tradicional Colegio Gimnasio Moderno, por entonces bastante alejado del centro político y comercial. La delegación bipartidista estuvo integrada por Carlos Lozano y Lozano (presidente), Eduardo Zuleta Ángel, Roberto Urdaneta Arbeláez, Luis López de Mesa, Antonio Rocha, Domingo Esguerra, Miguel Jiménez López, Jorge Soto del Corral, Guillermo León Valencia, Carlos Arango Vélez, Silvio Villegas, Gonzalo Restrepo Jaramillo, Augusto Ramírez Moreno y Cipriano Restrepo Jaramillo. Como director general de la Unión Panamericana asistió Alberto Lleras Camargo.

La confrontación por el tema económico y comercial fue bastante delicada. La mayoría de delegados sustentó la tesis de que la seguridad económica tenía que ser la garantía de la seguridad política y no a la inversa, como era el criterio de la delegación norteamericana. Carlos Lozano y Lozano adujo que los latinoamericanos se oponían a seguir siendo tratados como "una especie de proletariado internacional"; de lo que se trataba, agregaba, ya no era de defender una soberanía teórica, sino de la efectiva capacidad de los pueblos atrasados para realizar su destino, dejando de ser proveedores de materias primas a precios reducidos. Con el apoyo de los delegados, la Conferencia aprobó un Convenio Económico mediante el cual se prohibían las medidas coercitivas de tipo económico y político.

El problema del colonialismo también ocupó la atención de los participantes. Frente a Gran Bretaña, Belice era reclamada por Guatemala, cuyo canciller arguyó que esa situación le significaba a su país verse privado de las nueve décimas partes de su costa atlántica, de la quinta parte del territorio total y de la posibilidad de desarrollar la mitad norte de él. Argentina insistía en la devolución de las islas Malvinas. Colombia planteó que una cosa era el tema de los territorios que se consideraban prolongación del territorio nacional y que eran reclamados por países europeos, y otra el de las verdaderas colonias. Lozano y Lozano arguyó que para el primer caso lo mejor eran las negociaciones directas entre las partes y para el segundo la preparación por los poseedores de las colonias de los futuros dirigentes nacionales para el gobierno propio y la autonomía política. La Resolución sobre "Colonias y territorios ocupados en América y creación de la Comisión Americana de Territorios Dependientes" introdujo el criterio de Guatemala, que condenaba el "régimen colonial o territorios ocupados por países no americanos" y declaró que era una aspiración de los países de la región poner término al coloniaje y a la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales.

Otro aspecto que se debe destacar, dentro de los variados que se trataron, fue el del comunismo. Varios países llevaban proyectos de declaración, pero para la mayoría de los delegados ese no era el problema central del continente. El proyecto más fuerte decía que el comunismo internacional, asistido o instigado por uno o más gobiernos extranjeros, era un instrumento de agresión al servicio de "propósitos imperialistas" y constituía una amenaza para las instituciones libres.

Los colombianos, especialmente los liberales, veían en tal propuesta otro peligro para su actividad política, pues en el caso en que tuviera que introducir a la legislación nacional, ella sería considerada una violación de la Constitución; sabían, además, que en el estado de cosas interno, cuando los conservadores les acusaban de ser la punta de lanza de los comunistas, aprobar la declaración sería firmar su propia persecución y silenciamiento. Lo que se acogió finalmente

fue una declaración en defensa de la democracia, igualmente fuerte, que condenaba al totalitarismo y que llamaba a los Estados a tomar medidas para impedir actividades dirigidas o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros que tendieran a subvertir con la violencia las instituciones. Con base en tal declaración el gobierno de Ospina Pérez procedió de modo inmediato a la ruptura de relaciones con la Unión Soviética, el 3 de mayo de 1948. ¿Las razones? 1) Distancia geográfica SIC, 2) diferencias en la concepción del Estado y 3) pocos vínculos económicos.

Como vemos, el periodo de *subordinación activa* continuaba. Sin dejar de cobijarse con el manto protector de la política exterior norteamericana, Colombia descollaba en el continente. La sede de la IX Conferencia había sido Bogotá y durante las sesiones los delegados sustentaron posiciones políticas propias incluso alejándose de ciertas propuestas norteamericanas en el plano económico o en el ámbito de las colonias. En consecuencia de ello y por lo que había sido la participación colombiana en la construcción del edificio panamericano, al término de la conferencia Alberto Lleras Camargo fue elegido como el primer secretario general de la OEA.

Por otra parte, aunque también dentro del marco panamericano, las relaciones bilaterales entre Colombia y Perú se vieron afectadas debido al asilo solicitado por Víctor Raúl Haya de la Torre, el carismático líder político de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) peruana. Aduciendo persecución por parte del gobierno, Haya ingresó a la embajada colombiana el 3 de enero de 1949. El 14 de enero Colombia anunció que le otorgaba el asilo por considerarlo un perseguido político. Comenzó así una batalla político-diplomática que solo terminó cinco años después bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla.

En las postrimerías del gobierno de Ospina Pérez estalló la guerra en Corea, la primera guerra "caliente" dentro de la Guerra "Fría". En efecto, el 24 de junio de 1950 la comunista Corea del Norte atravesó el Paralelo 38, división impuesta por las potencias aliadas al término de la Segunda Guerra Mundial, e invadió a Corea del Sur. Liberales y conservadores adoptaron posturas similares frente a la acción comunista y frente a Estados Unidos; sin embargo, el conservatismo laureanista arremetió contra el liberalismo, en una campaña que duró ocho meses en diferentes estrados y lo acusó de ser la "quinta columna" del comunismo internacional. Como aporte a la causa democrática occidental y con base en el tradicional comportamiento internacional del país, el presidente Ospina Pérez y el delegado en las Naciones Unidas, Roberto Urdaneta Arbeláez, anunciaron que enviarían al frente de batalla un batallón, el Batallón Colombia, y una Fragata. Luego de superados múltiples problemas políticos y militares, las fuerzas colombianas marcharon a la guerra bajo el mando del Ejército norteamericano, como veremos más adelante.

El colombianazo

El 9 de abril de 1948 marca una ruptura en Colombia, un antes y un después. A la una de la tarde de ese viernes Jorge Eliécer Gaitán cayó asesinado en la principal avenida de Bogotá, la carrera séptima. Más que "Bogotazo", se trató de un "Colombianazo" (Sánchez, 1983), debido a la magnitud nacional de los hechos y al carácter de insurrección armada que asumió la respuesta popular frente al asesinato. En septiembre de 1947 Gaitán denunció la importación secreta de gases, los cuales servirían para eliminar al pueblo gaitanista, lo que atizó aún más las pasiones políticas.

El 20 de enero de 1948 el liberalismo presentó un Memorial de Agravios al presidente; en este se denunciaba la violencia oficial, se vetaba a los ministros de gobierno y educación y se rechazaba la acusación laureanista del fraude electoral. En ese mismo mes Gaitán lanzó la consigna de "resistencia civil" para los concejales y diputados, consistente en negarse a votar el presupuesto para las alcaldías y gobernaciones conservadoras. Para el 7 de febrero se preparó la famosa "Marcha del Silencio", para testimoniar el rechazo del pueblo conservador y liberal contra la Violencia. En tal movilización popular pronunció la "Oración por la paz", en la que le pedía a Ospina Pérez "hechos de paz y civilización". No sobra retomar aquí apartes de dicha pieza política (www.lacomunidad.elpais.com/vidales/2008):

> Señor Presidente: Vos que sois un hombre de universidad debéis comprender de lo que es capaz la disciplina de un partido, que logra contrariar las leyes de la psicología colectiva para rescatar la emoción en un silencio, como el de esta inmensa muchedumbre. Bien comprendéis que un partido que logra esto, muy fácilmente podría reaccionar bajo el estímulo de la legítima defensa. Ninguna colectividad en el mundo ha dado una demostración superior a la presente. Pero si esta manifestación sucede, es porque hay algo grave, y no por triviales razones. Hay un partido de orden capaz de realizar este acto para evitar que la sangre siga derramándose y para que las leyes se cumplan, porque ellas son la expresión de la conciencia general [...] Señor Presidente: Serenamente, tranquilamente, con la emoción que atraviesa el espíritu de los ciudadanos que llenan esta plaza, os pedimos que ejerzáis vuestro mandato, el mismo que os ha dado el pueblo, para devolver al país la tranquilidad pública. ¡Todo depende ahora de vos! Quienes anegan en sangre el territorio de la patria, cesarían en su ciega perfidia. Esos espíritus de mala intención callarían al simple imperio de vuestra voluntad [...] Señor Presidente: En esta ocasión no os reclamamos tesis económicas o políticas. Apenas os pedimos que nuestra patria no transite por caminos que nos avergüencen ante propios y extraños. ¡Os pedimos hechos de paz y de civilización! Nosotros, señor Presidente, no somos cobardes. Somos descendientes de los bravos que aniquilaron las tiranías en este suelo sagrado. ¡Somos capaces de sacrificar nuestras

vidas para salvar la paz y la libertad de Colombia! [...] Os decimos finalmente, Excelentísimo señor: Bienaventurados los que entienden que las palabras de concordia y de paz no deben servir para ocultar sentimientos de rencor y exterminio. ¡Malaventurados los que en el gobierno ocultan tras la bondad de las palabras la impiedad para los hombres de su pueblo, porque ellos serán señalados con el dedo de la ignominia en las páginas de la historia!

Pocos días después, el 1° de marzo, la Convención Liberal aprobó el retiro de los ministros liberales, lo que ocasionó el quiebre de la Unión Nacional. El nuevo gabinete se integró totalmente por conservadores y Laureano Gómez fue nombrado canciller. El beneplácito en las filas conservadoras fue mayoritario; *Eco Nacional*, el periódico de Alzate Avendaño, afirmó: "Por fin solos". José Gutiérrez Gómez, conservador y nuevo presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), analizaba positivamente la situación al señalar que un gobierno exclusivamente conservador evitaría que los fenómenos políticos tuvieran repercusiones graves en los negocios y las industrias. Por su parte, *Jornada* fulminaba al gobierno por considerarlo una institución sanguinaria que destruía las bases de la república.

Y así, producto de estos enfrentamientos, asesinatos y persecuciones oficiales, Gaitán entró a la historia el 9 de abril de 1948. Lo que sucedió inmediatamente y en las dos o tres semanas siguientes cada día se conoce más como el "Colombianazo" (Sánchez, 1983). La imagen del "Bogotazo" –es decir, la explosión de sucesos violentos *únicamente* en la capital del país, con ataques contra las instituciones representativas del poder, con la muchedumbre desorganizada y anárquica, y con el consumo de alcohol, asesinatos y saqueos– fue rebasada por una compleja realidad nacional en la que la provincia se niveló con la capital en cuanto a la reacción por el asesinato del caudillo, y al mismo tiempo la superó debido a que asumió el control de su destino en forma organizada mediante la conformación de órganos alternos de poder; estos fueron las Juntas Revolucionarias que, en algunos casos, crearon *milicias* populares armadas a las que también se incorporaron los campesinos. Las juntas se crearon en los siguientes departamentos y sus municipios y veredas (Sánchez, 1983):

Valle del Cauca: Zarzal, Buga, Caicedonia y Riofrío.

Viejo Caldas: Pereira, Armenia, Chinchiná y Palestina.

Antioquia: Medellín.

Tolima: Ibagué, Santa Isabel, Líbano, Honda, Armero, Chaparral, San José de las Hermosas y Natagaima.

Provincia del Sumapaz: Villarrica, Analoima, Cachipay, Fusagasugá y Yacopí.

Santander: Puerto Wilches, Socorro y Barrancabermeja.

Por su parte, Andrés Gómez Barrera (2009) ha dado a conocer la creación de dos juntas en municipios del departamento del Meta: Villavicencio y Puerto López.

Las juntas reemplazaron transitoriamente a la autoridad central estatal y a la municipal; depusieron alcaldes y comandantes de Policía, rectores de colegios, directores de prisión y nombraron sus reemplazos. Con sus decretos y con las armas de los milicianos impusieron el orden para evitar la anarquía, los asesinatos de conservadores, los desmanes, los robos y saqueos, el consumo de licor y las violaciones; controlaron el suministro de servicios y de comida, así como la movilidad por las carreteras y el acceso por ellas a las localidades y veredas. Los integrantes de las juntas fueron matarifes, carpinteros, abogados, médicos, telegrafistas, gentes con educación y sin ella, farmaceutas, policías, secretarios de inspección municipal, comerciantes, agricultores. En Villavicencio, como lo ha dado a conocer el historiador Andrés Gómez Barrera, la junta estuvo integrada únicamente por los trabajadores del Distrito de Carreteras. Pueblo y capas medias, en pocas palabras.

Varios de cuales se convirtieron en líderes esos días, en los años cincuenta, fueron reconocidos jefes guerrilleros, como: Hermógenes Vargas ("General Vencedor"); Rafael Rangel, el "alcalde popular" de Barrancabermeja, que fue el más prestigioso jefe guerrillero de Santander; Saúl Fajardo, jefe gaitanista de Yacopí, y quien comandó los núcleos guerrilleros más estructurados del Magdalena Medio, y Eliseo Velásquez, jefe de la junta Revolucionaria en Puerto López, Meta, y que encabezó el primer "ejército" de los llaneros. Lo que de inmediato se advirtió es que en la provincia había dirección político-social de la insurrección armada.

Todo lo contrario a lo sucedido en Bogotá. Allí una Junta Revolucionaria con capacidad de dirección y organización no se pudo conformar; en parte, pero solo en parte, debido a ello la ciudad se hundió en el caos. La junta Revolucionaria, de papel, estuvo integrada por algunos intelectuales que naufragaron en el tempestuoso mar popular. Los comunistas, como dijo Gilberto Vieira, su secretario general, no eran más que una gota de agua en medio del mar embravecido.

Los objetivos predilectos de los insurrectos fueron los centros del poder, civil y eclesiástico. Señalemos en cuanto a este último que el número de sacerdotes vejados o encarcelados en todo el país sobrepasó el centenar con la proporción más alta en Cundinamarca, Bogotá y Tolima. Los edificios de los ministerios, algunas iglesias, ciertas emisoras y una que otra sede de periódicos, como la de *El Siglo*, recibieron el impacto de las balas o fueron incendiados. En Bogotá el sistema de tranvías fue reducido a cenizas y en el centro de la ciudad cerca de seiscientos establecimientos comerciales fueron saqueados en busca de armas y licores. También se produjo el fenómeno del "resaqueo", es decir, el

delito cometido por funcionarios públicos que iban en busca de lo saqueado y se quedaban con lo obtenido.

Recordemos aquí un hecho anecdótico sobre la participación de Fidel Castro Ruz, el futuro dirigente de la Revolución Cubana, en los sucesos en Bogotá. Estaba en la ciudad como delegado estudiantil de su país para participar en una Convención de Estudiantes latinoamericanos que protestaba contra la intervención norteamericana en la región y contra la fundación de la OEA. En entrevista concedida a Arturo Alape afirmó que en medio de la turba embravecida llegó a la Quinta División de la Policía, que se sublevó, y allí se puso a las órdenes del oficial en jefe. Como este decidió que sus hombres se acantonaran en el edificio, Castro le exigió, sin poder convencerlo, que los sacara a la calle a luchar contra el gobierno de Ospina Pérez y que les asignara una misión de ataque y toma del Palacio Presidencial pues, insistía Castro, una tropa revolucionaria acuartelada estaba perdida.

Frente a unos y a otros, los organizados y con dirección y los enloquecidos y embriagados, actuó el Ejército, el héroe estatal de la coyuntura. Con tanques y armamento pesado controló la situación en Bogotá y en la provincia. Propuso con timidez la formación de una Junta Militar, pero se le rechazó la propuesta, aunque se le integró al gabinete en el Ministerio de Guerra; también se le encargó la reorganización de la Policía, sublevada en varias partes, con el nombramiento del general Régulo Gaitán como nuevo director de esa institución.

En julio de 1948, advirtiendo el presidente Ospina que "la patria se reconstruye en torno al ejército" se le premió con la Cruz de Boyacá y se condecoró a las escuelas Militar; Naval y de Aviación; al Batallón Presidencial; así como a las escuelas de Artillería, Infantería, Caballería, Blindada, Ingenieros, Sanidad, Motorizada y de Transmisiones. Se le incrementó el salario y se le nombró en más alcaldías y gobernaciones. También se le encargó realizar consejos verbales de guerra contra los insurrectos, usando la justicia penal militar en primer plano. A lo largo de los dos siguientes años se celebraron 478 de ellos, con más de 2.000 procesados y 611 investigaciones.

Un año después, en mayo de 1949, se le integró a un gabinete completamente conservador para que ocupara las carteras de gobierno, guerra y justicia. De ese modo el Ejército se comprometió completamente con una de las partes en conflicto, con el partido de gobierno, y la población en general dejó de considerarlo como una fuerza neutral. Su función, era claro, *continuaba* volcada hacia el orden interno y para que pudiera adelantarla con eficacia el 22 de febrero de 1949 se firmó con Estados Unidos el Pacto de Asistencia y Asesoría Militar mediante el cual se suministrarían misiones para el Ejército y la Fuerza Aérea. También se

entregaron aviones Douglas c-47, algunos f-47 D (Thunderbolt), cazabombarderos y tres bombarderos livianos B-25 J (Mitchell).

En cuanto a la Policía "nueveabrileña", la sublevada, los decretos 1449 y 2232 de 1948 impulsaron la destitución de 142 oficiales y centenares de agentes rasos; fueron reemplazados por policías conservadores, muchos de los cuales integraron la tristemente célebre policía "chulavita".

Por su parte, los liberales pactaron con Ospina Pérez un nuevo gobierno de Unión Nacional, al ingresar al gabinete el 10 de abril de 1948 con Darío Echandía como ministro de gobierno. Carlos Lleras Restrepo asumió la dirección del liberalismo. Así se plasmaba de nuevo la unión del "país político" para controlar y neutralizar al "país nacional" y al gaitanismo. *El Siglo, La Patria, Eco Nacional* y *El Colombiano*, órganos de fracciones conservadoras, no estuvieron de acuerdo con la nueva coalición. De ahí que autoridades gubernamentales conservadoras contrarias al nuevo gabinete se negaran a aplicar la política de Unión Nacional y a distribuir los cargos burocráticos de forma equitativa. Los casos más representativos fueron los de Boyacá, Caldas, Nariño y Santander.

La combinación de la crisis político-social con la Violencia, o mejor de lo que ya por entonces eran *las* violencias, tocó fondo en 1949. A las variadas formas de resistencia colectiva urbana y rural se le sumó la aparición de los primeros núcleos guerrilleros liberales y comunistas que con las armas también se enfrentaban a las políticas gubernamentales, a la chulavita y a las acciones de terror de las bandas armadas conservadoras, una de cuyas nefastas consecuencias era el desplazamiento forzado. Funcionarios venezolanos, por ejemplo, informaban que 1.300 desplazados colombianos de los pueblos liberales de Boyacá, Santander y Santander del Norte habían cruzado la frontera de su país buscando refugio. Se calcula que cuando Laureano Gómez asumió la presidencia en agosto de 1950 unos 4.000 hombres en armas resistían.

Las actividades de resistencia de Eliseo Velásquez y su cuadrilla en el Meta eran aprobadas por miembros de la dirección liberal como Eduardo Santos, Alfonso López Pumarejo y Carlos Lleras Restrepo, quienes decían respectivamente que aquel actuaba como defensor de la democracia republicana, que actuaba en contra de la violencia y la persecución oficial y que no solo obraba legítimamente, sino en cumplimiento de su deber. Acciones semejantes también se realizaban en otras regiones, como en Boyacá con Drigelio Olarte y Saúl Fajardo, al mando de centenares de guerrilleros, y en Santander con Rafael Rangel. En este último departamento, en Guaca, se produjo un abierto enfrentamiento armado entre conservadores y liberales apoyados por unidades guerrilleras con un saldo de más de un centenar de muertos y otros tantos heridos.

La situación era tan complicada en las zonas rurales que para poder desplazarse por veredas y caminos, aun con riesgo, los jefes regionales de uno

y otro partido expedían un salvoconducto; un "modelo" informaba que "El suscrito presidente del directorio del partido conservador certifica: que el señor ... portador de la cédula N° ... ha jurado no pertenecer al partido liberal. En consecuencia, su vida, propiedad y familia serán respetadas...". Los liberales y sus autoridades municipales, como alcaldes, expedían uno no tan fanático: "El suscrito alcalde del distrito de Miraflores (Boyacá) autoriza al señor ... para viajar libremente por las calles de esta ciudad. También se le autoriza para viajar a la ciudad de Bogotá y pueblos aledaños. Para su validez, esta credencial se firma como aparece en la parte inferior de la misma".

Sectores de la Iglesia también estaban comprometidos con la política partidista y le echaban leña a la hoguera, pese a la orden en contrario del arzobispo Ismael Perdomo. El ya polémico monseñor Builes, conservador y quien pregonaba que ser liberal era estar en pecado, fundó el semanario católico *El Derecho*, el cual en su edición de abril de 1949 llamaba a los conservadores de todo el país a armarse; obispos de Tunja, Garzón, Pamplona y San Gil condenaban en sus pastorales al liberalismo y prohibían a los católicos dar su voto a ese partido.

El Ejército, que como dijimos colaboraba con la política del Partido Conservador, impedía la libertad de palabra como en el caso del coronel Gustavo Rojas Pinilla, comandante de la Tercera Brigada con sede en el Valle, quien dio instrucciones para que se actuara contra cualquiera que pronunciara palabras injuriosas o descomedidas contra el señor presidente. Hay que anotar, sin embargo, que en la institución no había un pensamiento monolítico y que oficiales liberales actuaban en contra del gobierno; en desarrollo de un plan del liberalismo que tenía la pretensión de llevar a cabo un golpe de Estado, el capitán Alfredo Silva se sublevó en la base aérea de Apiay, en el Meta, y con parte de tropa procedió a ocupar Villavicencio y a controlar la cercana población de Cumaral. Entre tanto Eliseo Velásquez ocupaba Puerto López. Debido a que el liberalismo había dispuesto cancelar el plan y Silva no fue comunicado de ello, su operación fracasó. Las actividades de Silva terminaron en la embajada de Guatemala, país al que solicitó asilo político luego de fugarse de la prisión donde estaba.

Ahora bien, precisemos que la crisis político-social se expresó con fuerza en el periodo que comprende las dos contiendas electorales de 1949, la de junio para Congreso y la de noviembre para elegir presidente. Con las violencias de fondo mencionadas, en mayo de ese año la Unión Nacional se rompió de nuevo y esa vez con carácter definitivo. En el mismo mes la dirección liberal envió un Memorial de Agravios a Ospina Pérez en el que pedía el nombramiento de dos generales como gobernadores, uno para Boyacá y otro para Nariño, repartición paritaria de las alcaldías, vigilancia militar para las elecciones y el retiro del

coronel Rojas Pinilla como comandante de la Tercera Brigada. Pese a todo, las elecciones de junio le dieron el triunfo a los liberales, quienes conservaron una ventaja numérica de 153.000 votos sobre el conservatismo.

En julio los liberales presentaron un proyecto de ley que adelantaba las elecciones presidenciales y que aplazaba la revisión de cédulas hasta la posesión del nuevo presidente; se buscaba con él capitalizar el triunfo electoral de junio y también evitar que las cédulas les fueran despojadas a los liberales, sobre todo en los campos y veredas. *Eco Nacional* manifestó al respecto que la guerra era inevitable y que si el liberalismo se empeñaba, el poder no se decidiría en las urnas, sino en las barricadas; para otros sectores conservadores con el proyecto se trataba de la declaración de la guerra civil.

En medio de trifulcas en el órgano legislativo y de rechiflas y pitos repartidos por Álvaro Gómez Hurtado, el hijo de Laureano, el proyecto se aprobó el 29 de agosto; lo vetó Ospina, pero lo declaró exequible la Corte Suprema, controlada por el Partido Liberal. El clima político se saturó cuando el 7 de septiembre en la sesión normal de la Cámara el conservador Carlos Castillo disparó contra el liberal Gustavo Jiménez; otros representantes sacaron sus armas de fuego y dispararon, entre ellos el coronel Amadeo Rodríguez, conservador involucrado en la época de López Pumarejo en una serie de complots. Gustavo Jiménez pereció y el exministro liberal Jorge Soto del Corral quedó gravemente herido.

Como entenderá el lector, se había llegado al punto de no retorno. Ospina Pérez propuso un acuerdo por el cual no habría elecciones presidenciales, sino que se nombraría un ejecutivo bipartidista en el que dos liberales y dos conservadores se alternarían entre 1950 y 1954. Lleras Restrepo lo consideró apropiado, pero López Pumarejo como una "dictadura pactada". El acuerdo ni siquiera continuó discutiéndose porque el 22 de octubre veinticuatro dirigentes liberales en Cali fueron masacrados por los "pájaros", bandas armadas al servicio de políticos conservadores.

En noviembre, los liberales intentaron adelantar un juicio contra el presidente Ospina con la clara intención de destituirlo; Ospina contraatacó con un golpe de Estado: cerró el Congreso con la ayuda de las Fuerzas Armadas, decretó el Estado de Sitio, confirió amplios poderes a los gobernadores para que controlaran el orden público, modificó el sistema de votación de la Corte Suprema, impuso la censura de prensa y dispuso que los correos y las comunicaciones telefónicas tendrían vigilancia oficial; días después decretó el toque de queda a partir de las ocho de la noche.

Pese a toda esta situación, las elecciones se realizaron el 27 de noviembre. El liberalismo, que había postulado a Darío Echandía como candidato presidencial, se había retirado de la campaña aduciendo no contar con las mínimas garantías. Laureano Gómez era, entonces, el único aspirante para suceder a Ospina

Pérez; obtuvo 1.026.408 votos. Con las violencias como trasfondo, la organización del Estado corporativo empezó su marcha.

Hacia el Estado corporativo

La obra política de Laureano Gómez se centró en la edificación de un Estado corporativo a partir de la reforma de la Constitución de 1886; sus pilares fueron la Iglesia, los gremios y la familia. La posesión de Gómez se verificó ante la Corte Suprema de Justicia, pues el Congreso había sido clausurado por Ospina Pérez en noviembre de 1949; pero a un año y pocos meses se vio obligado a retirarse de la Presidencia por problemas de salud y dejó encargado a Roberto Urdaneta Arbeláez, destacado político conservador.

En cuanto al gabinete conformado, si en los anteriores gobiernos los gremios económicos habían ejercido su influencia de modo indirecto a través de los partidos políticos, en el que integró Gómez los poderes gremiales se ejercieron sin intermediarios; con ello la *privatización* del aparato de Estado tomó cuerpo. Entre los gremios, el de mayor peso fue el de los industriales. Al respecto, el expresidente Alfonso López Pumarejo señaló:

> Los señores industriales [...] han obtenido todo lo que ellos quisieron [...]: las posiciones oficiales más influyentes, comenzando por el Ministerio de Hacienda (Antonio Álvarez Restrepo), la representación oficial del país en las convenciones internacionales [...] y los créditos bancarios (Echeverry Uruburu, 1987).

En cuanto al plano externo, la diplomacia bipartidista durante el gobierno de Gómez tuvo desempeños importantes. En las Naciones Unidas, el embajador Francisco Urrutia Holguín fue nombrado presidente de la Comisión de Observación de la Paz, y en la quinta asamblea general Roberto Urdaneta Arbeláez, ministro de guerra, fue elegido presidente de la Comisión Política y de Seguridad. Además, Colombia participó en la Guerra de Corea, en la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres, en el Consejo Interamericano de Juristas, en el Estado Mayor de la Junta Interamericana de Defensa con el general Gustavo Rojas Pinilla y en otros organismos del sistema panamericano.

El auge de la resistencia

El proyecto corporativo tenía que enfrentar resistencias, una de las cuales fue la del liberalismo popular y agrario dirigido por Guadalupe Salcedo. Como advertimos párrafos atrás, en el momento de la posesión de Laureano Gómez unos cuatro mil guerrilleros abrumadoramente liberales, y en menor número comunistas en el sur del Tolima, enfrentaban la violencia oficial en varios

departamentos y alteraban parcialmente la estructura de la propiedad agraria. Fue su accionar político-militar el que le dio a la Violencia la connotación de una guerra popular; sus destacamentos brindaban protección a la población de las regiones y se incrementaban y fortalecían con la presencia y colaboración de cientos de familias desplazadas y de las mujeres –"la mitad de la lucha", según Eduardo Franco Isaza, destacado dirigente guerrillero liberal de los Llanos Orientales–.

La lucha se libraba en el terreno militar, es cierto, pero también dio curso al surgimiento de modalidades diferentes de resistencia, como el suministro de comida y medicamentos, hacer posible la movilización por distintos corredores, ofrecer y recibir información, proteger vidas, atender a los heridos y a los enfermos, cuidar a la población infantil, entre otras. En este aspecto hay que anotar que las guerrillas llaneras no contaban únicamente con el apoyo de la población civil colombiana; gracias a su labor diplomática lo recibían del gobierno venezolano. Por gestiones de Eduardo Franco Isaza, representantes del Estado Mayor del Ejército de Venezuela se reunieron con él para establecer los términos de la ayuda a la fuerza irregular. Un oficial de ese ejército llegó a proponerle organizar un plebiscito en Arauca y Casanare para pedir la protección del Estado venezolano y de esa manera obtener armas y efectivos. También los venezolanos enviaron a la guerrilla remedios, alimentos y un médico.

Los destacamentos guerrilleros se consolidaron en tres tipos de áreas: 1) las de colonización reciente del Sumapaz y el sur del Tolima; 2) las de frontera abierta y colonización inicial en los Llanos Orientales, el Magdalena Medio (circuito San Vicente de Chucurí-Barrancabermeja-La Dorada-Puerto Wilches), el Alto Sinú y el Alto San Jorge (en los límites de Antioquia y Córdoba), y 3) aquellas donde ya había una estructura agraria consolidada (caso del suroeste antioqueño) y en las que se encontraban características de las dos anteriores. En estas áreas se hicieron famosos Guadalupe Salcedo, Eduardo Franco Isaza, Juan de J. Franco, Julio Guerra, Rafael Rangel, Saúl Fajardo, el "General Mariachi", el "General Peligro", el "General Vencedor", el "General Loaiza". En cuanto a los destacamentos comunistas tenemos a Juan de la Cruz Varela, Isauro Yosa o "Mayor Líster", Jacobo Prías Alape o "Charro Negro" y unos pocos años después Manuel Marulanda Vélez o "Tirofijo".

El movimiento guerrillero llegó a su cima en 1952 y durante el primer semestre de 1953, pues la violencia estatal se acrecentaba y afectaba todas las instancias políticas y sociales del Partido Liberal, incluso en las ciudades. Las sedes de *El Tiempo*, de *El Espectador* y las residencias de Alfonso López Pumarejo y de Carlos Lleras Restrepo fueron atacadas e incendiadas el 6 de septiembre de 1952.

Ese vertiginoso ascenso fue evaluado por la Dirección Nacional Liberal cuando se la colocó frente al dilema de apoyar abiertamente la lucha armada de sus copartidarios campesinos. Como es conocido, en su confrontación urbano-palaciega con los conservadores, especialmente con su fracción laureanista, la dirigencia liberal utilizaba políticamente el accionar guerrillero como mecanismo de presión, pero siempre manteniéndose prevenida en cuanto al uso de las armas. Cuando la guerrilla sobrepasó el límite y pasó a formas de confrontación que cuestionaban las bases mismas de la institucionalidad estatal, la dirigencia liberal procedió a romper sus relaciones políticas con los jefes guerrilleros y sus fuerzas. Alfonso López Pumarejo sintetizó así la percepción de los sectores dirigentes liberales: "Detrás de las guerrillas viene la revolución social".

Pese a la condena de las directivas, el hecho es que teniendo como epicentro a los Llanos Orientales eran miles los efectivos nacionales guerrilleros. Algunos estudiosos (Sánchez, 1983; Ramsey, 1981, Pizarro Leongómez, 1987) afirman que llegaban a 20.000 a fines de 1952 y que cerca de la mitad de ellos se ubicaba en los Llanos, lo cual nos parece exagerado. En una entrevista que nos fue concedida por Eduardo Franco Isaza, señaló que en su momento de auge los guerrilleros llaneros llegarían a un número de 3.500, cifra acorde con la realidad de entonces. Sea como fuera, sobre ellos se descargaba todo el peso de la acción militar oficial y de las llamadas *guerrillas de la paz*, creadas por las Fuerzas Armadas.

A fines de junio de 1952, bajo órdenes de José María Bernal, ministro de guerra, se efectuó la más grande operación militar contra las guerrillas del Llano, utilizando métodos de guerra convencional y afectando gravemente a la población civil, lo que el exoficial norteamericano Russell Ramsey (1981) calificó como "hecho insensato". Como respuesta al ataque oficial contra Puerto López, El Turpial, Las Delicias, El Frío y San Pedro de Arimena, en julio del mismo año Guadalupe Salcedo y sus hombres asestaron el más duro golpe a las Fuerzas Armadas cuando en Puerto López eliminaron completamente a una columna de cien unidades.

En esa condición de superioridad se celebraron las dos conferencias guerrilleras que evidenciaron el alto grado político de entendimiento a que habían llegado respecto a la lucha contra el gobierno conservador, a sus relaciones con el liberalismo y al futuro socioeconómico del país. Como producto de la llamada Conferencia de Boyacá, celebrada en Viotá, Cundinamarca, en agosto de 1952 y a la cual asistieron representantes de los frentes más destacados, con la excepción de los liberales del sur del Tolima, y que se convirtió en la Primera Conferencia Nacional del Movimiento Popular de Liberación Nacional, se proclamó la Primera Ley del Llano. En junio de 1953, cinco días después del

golpe militar de Gustavo Rojas Pinilla, otra Conferencia aprobó la Segunda Ley del Llano.

Según nos recuerda Gonzalo Sánchez (1998), la Primera Ley organizaba la justicia y distribuía funciones a los jefes militares y civiles, a los comisarios y a los agentes de orden público, definía los delitos contra la revolución, consagraba garantías individuales, impulsaba el trabajo comunitario, imponía límites y condiciones al uso de la tierra, establecía granjas y colonias "por cuenta y propiedad de la revolución" para el sostenimiento del ejército campesino, y reglamentaba la ganadería y el impuesto a los hatos.

La Segunda Ley contenía 224 Artículos. Teniendo como objetivo la creación de un "gobierno popular" mediante la revolución y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, eran sus ejes la democracia directa, la organización de la economía según el trabajo y los derechos de la población. Las juntas de vereda se consideraban el espacio para el ejercicio de la democracia directa; órgano primario de gobierno, constituido en "cabildo abierto", atendería los asuntos económicos, políticos y judiciales. Para los llaneros la *vereda* era entendida como "el grupo de población que se surte de carne en un mismo sitio de matanza", lo que da una idea de la medida en que se estaba en contacto con el pueblo para adelantar la democracia directa y la aplicación de la justicia. En cuanto a la producción y su distribución, se establecía que: "los productos serán distribuidos de acuerdo a las necesidades de cada cual, una vez separada la participación necesaria para el sostenimiento de las Fuerzas Armadas (Revolucionarias)". La organización social partía del órgano legislativo así: el Congreso, "suprema autoridad de la revolución" se reuniría anualmente con representantes de la tropa y de la población civil; un Estado Mayor de cinco miembros; un Comandante en Jefe sometido al Estado Mayor; un Comandante de Zona, y las juntas de vereda.

En lo económico, la Segunda Ley entendía el trabajo como la principal obligación de la población civil; dentro del territorio "liberado" las riquezas naturales y los medios de producción (tierra, agua y herramientas) pertenecían a la revolución y se distribuirían según los Planes de Trabajo, cuya elaboración estaría a cargo de las juntas de vereda. En lo judicial se decidiría en primera instancia respondiendo a la población y a los jueces de vereda. Otros asuntos que expresaban una racionalidad diferente de la vida cotidiana, y que pugnaban con el ordenamiento social y religioso, se referían al derecho de la población a casarse por lo civil y a divorciarse, a que sus hijos fueran legítimos aun sin el matrimonio y a que la mujer fuera considerada en términos de igualdad frente al hombre; también se establecía la obligación de proteger a la población indígena, a respetar la vida y los derechos humanos y se prohibía la práctica de "tierra arrasada".

Como se aprecia, "detrás de la guerrilla venía la revolución social". Lo que la historia evidencia para los años 1952 y 1953 es que había dos proyectos de

reordenamiento social frente al quiebre institucional: el que emanaba de abajo, de la tierra y de la producción comunitaria que ejercía la democracia directa, y el que a la fuerza y por arriba intentaba imponer Laureano Gómez y su fracción conservadora: un Estado corporativo, autoritario y antidemocrático con base en su privatización.

LOS PROBLEMAS MILITARES

Sin embargo, el talón de Aquiles de la fracción laureanista-corporativista estaba en las Fuerzas Armadas. Y el enemigo de ellas se encontraba dentro del país y fuera de este. Recordemos que el cuadro internacional y bipolar de la época era explosivo. Estados Unidos había estructurado un nuevo orden internacional casi enteramente a su molde, la *Pax* Americana. El 4 de abril de 1949 se creó la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN); en el mismo año la URSS hizo explotar su bomba atómica, y en China, Mao Tse Tung proclamaba el triunfo de la Revolución. El "comunismo internacional" era el enemigo principal de las democracias de Occidente.

Las características de la situación mundial y su entrelazamiento con los factores nacionales hacían extremadamente compleja la labor de las Fuerzas Armadas. Al menos en el caso colombiano, los militares tenían que enfrentar los principales factores de perturbación del orden público: el liberalismo y las guerrillas liberales y los comunistas y sus guerrillas, aunque en el contexto de la Guerra Fría el enemigo inmediato fuera el comunismo internacional y la estrategia político-militar del panamericanismo y de Estados Unidos se basara en la hipótesis de una agresión extracontinental.

En realidad, en el gobierno Gómez-Urdaneta el Ejército caminó sin brújula no solo por la crisis política. La amenaza guerrillera interna tenía muchas posibilidades de expandirse por las debilidades de las Fuerzas Militares: la escasa preparación de efectivos, el incipiente desarrollo de una industria militar, el armamento –que apenas si podría ser utilizado en una eventual guerra convencional contra el enemigo externo–, entre otros aspectos. Para modificar parcialmente esa situación se decidió reorganizar su base estructural, la Brigada, para adaptarla al modelo norteamericano.

También hay que señalar que la intervención del partido y del gobierno conservador dentro de sus filas añadía elementos perturbadores a la institución militar. Pocos días después de la posesión de Gómez, en el Consejo de Ministros se aprobó un decreto que establecía que durante la alteración del orden público el gobierno podría hacer promociones y condecoraciones a los militares y a los civiles al servicio de las Fuerzas Armadas, lo que ponía al estamento castrense en manos del clientelismo regional conservador. Desde el interior de la institución

también se atentaba contra su profesionalismo, pues la cúpula militar dejó al margen del mando a los oficiales provenientes de familia liberal.

Es en este último punto donde se esbozaban más dificultades para las Fuerzas Armadas. En Colombia se desarrollaba una guerra irregular, una guerra de guerrillas, y el enemigo era interno. Frente a esta situación el Ejército afrontaba tres problemas: el más importante, no haber percibido la naturaleza de la guerra y descuidar el apoyo de la población civil, cuestión que en el largo plazo fortaleció a las guerrillas. Los otros dos se referían al tipo de armamento convencional que provenía de Estados Unidos y a las orientaciones político-militares del Departamento de Estado y de la OEA sobre la seguridad hemisférica contra el enemigo externo.

En cuanto a las necesidades generales internas, Régulo Gaitán, el comandante general de las Fuerzas Militares de Colombia, advertía que sus hombres estaban mal entrenados, tenían equipo deficiente y su armamento era pésimo, factores que en caso de estallar una guerra internacional con los países vecinos harían que Colombia sufriera el momento más vergonzoso de su historia. Así mismo, daba las siguientes razones para las circunstancias peligrosas del orden público: 1) el movimiento subversivo era más fuerte, tanto en eficacia como en extensión y sus actividades ya no eran aisladas, pues tenía unidad en sus fines y desarrollo; 2) las Fuerzas Militares no tenían apoyo de la población civil en las regiones apartadas de los centros y, por el contrario, los civiles apoyaban a los subversivos, y 3) los "bandoleros" contaban con ayuda del exterior. Igualmente, subrayaba que el gobierno no tenía conciencia de la gravedad de la situación de orden público, y que las fuerzas bajo su mando, con sus efectivos y su armamento, no habían podido impedir la acción subversiva.

En cuanto al plano externo, la dificultad mayor radicaba en las relaciones con Venezuela. Estaba en litigio la soberanía colombiana sobre el archipiélago de Los Monjes. Que esa porción territorial pertenecía a Colombia era un hecho irrefutable; estaba basada en las reales ordenes y las reales cédulas de 1717, 1731, 1739, 1777, y también en las negociaciones de 1844-1845 y en la sentencia de marzo 16 de 1891 de la reina María Cristina de Habsburgo sustentada en el *Uti Possidetis Juris*, de 1810. Sin embargo, Los Monjes fueron más un problema de Estado para Venezuela que para Colombia.

En efecto, en 1952 el Ejército colombiano no tenía capacidad militar para una confrontación con los venezolanos y estos, conocedores de la situación, aprovecharon en particular las condiciones del conflicto armado y pasaron a la ofensiva mediante el control militar del archipiélago. Después de un intercambio de opiniones entre los dos gobiernos, en noviembre de 1952 en una simple nota diplomática el presidente encargado Roberto Urdaneta Arbeláez reconoció la

soberanía de Venezuela sobre Los Monjes, pues según su opinión gubernamental Colombia no tenía derechos.

Absurdamente el archipiélago se había obsequiado a los venezolanos. Contra esa nota diplomática se presentaron demandas de nulidad en 1971, 1974 y 1986. La demanda de 1986 ante el Consejo de Estado de Colombia fue fallada favorablemente seis años después el 22 de octubre de 1992. En la sentencia quedó establecida la nulidad de la nota, es decir, la *ilegalidad* de ella, pero no determinó si Los Monjes eran propiedad o no de Colombia, aunque advirtió que los límites entre Colombia y Venezuela estaban definidos en el laudo de 1891. Pese al fallo y en contravía de los intereses nacionales, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) reiteró públicamente el reconocimiento de la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago; la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia se sumó al hecho e incluso ofreció consignarlo en un Tratado. Frente a lo absurdo de esta última fórmula, el gobierno venezolano de Carlos Andrés Pérez la rechazó con el argumento de que no se requería un Tratado para reconocer la existencia de un derecho preexistente. Así perdimos Los Monjes.

En estas circunstancias, ¿cuál era la situación de las Fuerzas Militares de Colombia a comienzos de los años cincuenta? En el Ejército los materiales de guerra, salud, equipo, uniforme, transporte y demás servicios solamente podrían atender las necesidades de cuatro brigadas, cuyos efectivos sumaban aproximadamente veinticuatro mil hombres, con las siguientes limitaciones: 1) no tenían los oficiales y suboficiales necesarios; 2) sus carencias se relacionaban con material de guerra: morteros, cañones, transportes, entre otros, y 3) había munición para apenas dos días de combate.

En cuanto a la Armada, de las cuatro unidades mayores de guerra, solo dos fragatas contaban con medios de combate modernos mientras que los destructores eran anticuados y estaban en deficientes condiciones de servicio; la munición general no soportaría una situación de guerra prolongada y la de los cañoneros fluviales había sido comprada en 1932.

La Fuerza Aérea podría organizar dos escuadrones en guerra (101 pilotos), pero de los 62 aviones apenas 12 eran de guerra y de estos solamente cuatro f-47 (caza) y un B-25 (bombardero ligero) tenían condiciones de combate. Las bombas habían sido compradas en 1932, de las cuales solo un 50% funcionaba. Tampoco había reservas de munición para ametralladoras y armas livianas; además, el país carecía de protección antiaérea.

La segunda de las dificultades internacionales del Ejército radicaba en la escasa ayuda norteamericana. En el periodo 1940-1953 a Colombia le fueron entregados US$13.829.000, menos de la mitad de la ayuda a Perú y menos de lo que recibió Ecuador, apenas consiguió US$2 millones más que Bolivia. El programa de seguridad mutua del Congreso era del orden de US$8.422.000.000;

de estos, US$62.000.000 serían para América Latina, de los cuales US$40 millones estaban destinados a la ayuda militar y US$22 millones para asistencia económica. En cuanto al caso colombiano, el presupuesto para una división militar excedía los US$80 millones y con los US$40 millones solamente podrían equiparse diez mil hombres del Ejército.

De todos modos los vínculos castrenses se reforzaron con el acuerdo bilateral del 17 de abril de 1952 entre Colombia y Estados Unidos. Fueron prorrogadas las misiones norteamericanas y la ayuda militar para la guerra convencional, ya establecidas en el Pacto de Asistencia y Asesoría Militar de 1949 que mencionamos atrás. El Acuerdo de 1952 constaba de 11 Artículos y fue suscrito por el canciller colombiano Gonzalo Restrepo Jaramillo y el embajador norteamericano Capus M. Wainick. Establecía que la ayuda se destinaría a la defensa y a la paz del hemisferio occidental; preveía el suministro mutuo, y a los demás gobiernos que las partes creyeran conveniente, de equipos, materiales y ayuda militar de manera compatible con la Carta de las Naciones Unidas y con el TIAR; estarían exentas de impuestos las importaciones y reexportaciones del material militar; en cada país se mantendrían "misiones importantes para la defensa y el mantenimiento de la paz en el Hemisferio Occidental"; los militares de cada país actuarían como parte del personal diplomático bajo la dirección del embajador y tendrían las inmunidades y garantías propias de las costumbres internacionales; habría control del comercio con las naciones que amenazaran la seguridad continental; por último, ratificaba las resoluciones XIII y XVI de la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos. El Acuerdo también especificaba un punto que interesaba a la diplomacia norteamericana: Colombia tendría que aumentar y mantener su propia fuerza defensiva.

Sin embargo, los colombianos no sabían que ese acuerdo público estaba basado en dos acuerdos *secretos* firmados en diciembre de 1951. El primero, llamado "político" por el entonces embajador en Estados Unidos, cuyo fin era la defensa común; el segundo, llamado "militar". Ambos fueron firmados en diciembre de 1951. Con el primero el gobierno de Colombia buscaba obtener de Estados Unidos la donación de armamentos para reforzar la seguridad nacional y, además, recibir capacitación para cumplir las tareas que la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres y el Plan General Militar para la Defensa del Continente atribuían a los gobiernos.

Recordemos que para enfrentar la guerra en Corea (1950-1953) se llevó a cabo la Cuarta Reunión de Cancilleres panamericanos en Washington, entre marzo y abril de 1951; el punto central fue el de la defensa militar frente al comunismo internacional. Gonzalo Restrepo Jaramillo, el canciller colombiano, presidió la Comisión Político-Militar, la principal de la asamblea. Junto con Estados Unidos, Brasil, Cuba, El Salvador, Paraguay y Uruguay, Colombia

propuso la creación de un ejército continental, lo cual se aprobó pero bajo la modalidad de tener listos los efectivos dentro de las Fuerzas Militares nacionales para el momento en que se requirieran con los objetivos de defender el continente y ofrecer servicios como una unidad de las Naciones Unidas. Con el Acuerdo "militar" se establecía que la ayuda mutua tendería a la defensa y la paz del hemisferio; que la ayuda de los norteamericanos se basaría en las leyes de defensa y seguridad de 1949 y 1951; que ambos gobiernos, "a veces", negociarían los acuerdos relativos a la ayuda para la paz y la defensa hemisférica. También reafirmaba las resoluciones XIII y XVI de la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres (aumento de la producción de materiales estratégicos y suministro mutuo de materiales, productos y servicios necesarios para la defensa de emergencia). Por su parte, Colombia concedía que la ayuda solamente se destinaría a los fines de defensa y seguridad.

La ayuda militar norteamericana parcialmente se mejoró cuando Colombia decidió participar con sus fuerzas armadas en la Guerra de Corea, único país latinoamericano que lo hizo. Por esos días la potencia del norte orientaba su política exterior por la doctrina de la disuasión atómica (1945-1953). Para nuestra región proyectaba la seguridad colectiva, compartida por todos los integrantes del panamericanismo desde 1936 y en particular desde la primera reunión de consulta en 1939, y las relaciones bilaterales con las repúblicas que estaban en condiciones de ofrecer su contribución militar directa a los Estados Unidos; las relaciones multilaterales eran simbólicas. Además, definía que 1) la principal tarea para los militares latinoamericanos sería mantener la seguridad y la estabilidad de sus propias naciones; 2) se objetaría la creación de una OTAN panamericana, y 3) los acuerdos para enviar tropas fuera del continente serían bilaterales y no por medio de la OEA.

En tal coyuntura mundial y nacional, *El Siglo*, el diario laureanista, adelantó una campaña política contra los liberales. Durante ocho meses estos recibieron acusaciones por su "ideología marxista", a pesar de que los periódicos liberales no discordaban de la prensa conservadora ni del gobierno en cuanto a la política exterior. En *El Tiempo*, por ejemplo, se afirmaba que en la Guerra de Corea la nación colombiana tendría que estar al lado de las fuerzas de la democracia y del valiente ejército norteamericano, y que habría que poner en práctica el Artículo 43 de la Carta de San Francisco, o sea aquel que establecía que los miembros de las Naciones Unidas pondrían a disposición del Consejo de Seguridad, en caso de que este lo urgiera, sus Fuerzas Armadas y la ayuda necesaria e incluso el "derecho de paso" por sus territorios para mantener la paz y la seguridad del mundo.

Pero sí hay que anotar que en cuanto a la ayuda militar había una mayúscula diferencia. Para los liberales las armas eran necesarias para la defensa

continental y mundial de la democracia y de la paz, pero no para ser utilizadas con fines internos por los gobiernos autoritarios, lo que abiertamente era una denuncia contra el gobierno Gómez-Urdaneta. Según los conservadores, para los liberales el plan norteamericano de suministrar armas a los países latinoamericanos debería suspenderse para que así Colombia fuera presa fácil de los comunistas. Claro que en este debate no dejaba de aflorar el ingenio y la "chispa" propia de los colombianos; frente a la acusación conservadora de que los liberales eran la quinta columna de los comunistas, es decir, que el comunismo tenía su expresión en el liberalismo, *El Tiempo* editorializaba (Pizarro Leongómez, 1987) que sería bueno que el gobierno conservador embarcara en la fragata Almirante Padilla a 10 mil *chulavitas*, pues así se obtendría una ganancia doble: primera, enviar diez mil fieras colombianas para luchar contra las fieras comunistas coreanas, y segunda, pacificar al país.

Colombia en Corea

El envío de la fragata Almirante Padilla se concretó en el Decreto 3230 del 23 de octubre de 1950. La nave zarpó el 1° de noviembre del mismo año y fue destinada a patrullar las aguas de Corea como parte de la VI Flota estadounidense. En el curso de la guerra el gobierno la sustituyó por las fragatas Capitán Tono y Almirante Brión, –compradas al gobierno de Estados Unidos después de dos años de intensas presiones y solicitudes del embajador colombiano y de los ministros–. Sus ciento ochenta marinos estuvieron bajo el mando del capitán de corbeta Julio César Reyes Canal y de los tenientes de navío Jaime Parra Ramírez, Óscar Herrera Rebolledo y José Alfonso Díaz Osorio. La fragata participó del bloqueo de la costa occidental de Corea en conjunto con los cruceros HMS Ceylan y HMS Kenya, de Gran Bretaña, el destructor HMS Sioux, de Canadá y la fragata norteamericana USS Glendale.

A mediados de noviembre, el embajador Eduardo Zuleta Ángel ofreció los servicios de un batallón de infantería, después llamado Batallón Colombia. Se creó el 26 de diciembre de 1950 por Decreto 3927. Al mando del teniente coronel Jaime Polanía Puyo, partió de Buenaventura el 21 de mayo de 1951 en el barco USS Aiken Victory. Completó 3.089 hombres por sustitución, que actuaron como un batallón del Regimiento 21 de Infantería de la División 24 de la Infantería de Estados Unidos. Los muertos fueron 140 y 205 los desaparecidos. Permaneció en el teatro de las operaciones tres años, cuatro meses y once días. Las acciones militares principales en las cuales participó ocurrieron el 7 de agosto y el 5 de octubre de 1951, el 19 de febrero de 1953 (Acción del Cerro) y el 23 de marzo de 1953 (Old Baldy).

Los comandantes fueron, además de Polanía Puyo, los tenientes coroneles Alberto Ruiz Novoa, Carlos Ortiz Torres y Antonio Convers Pardo. Otros

oficiales fueron el mayor Luis Etilio Leyva, los capitanes Jaime Durán Pombo y Álvaro Valencia Tovar, los tenientes Gabriel Puyana García y Fernando Landazábal Reyes y los subtenientes Bernardo Lema Henao y Luis Andrade Anaya. El comandante general de las Fuerzas Armadas de Colombia, el general Gustavo Rojas Pinilla, participó del comando general de las tropas de las Naciones Unidas. El batallón recibió las siguientes condecoraciones norteamericanas: por los combates, 18 medallas de plata; por el valor, 25 medallas de bronce, y por méritos en el servicio, 2 premios de la Legión del Mérito, y 9 medallas de bronce. Según el general Rojas Pinilla, el gobierno colombiano perseguía dos objetivos al participar en la guerra: cumplir con las obligaciones internacionales, defendiendo la civilización cristiana, y aprovechar la ocasión para entrenar al Ejército y la marina en una verdadera guerra.

En el contexto latinoamericano la participación militar de Colombia con un batallón y una fragata aparecía como un contrasentido, pues lo que era decisivamente importante como problema era el atraso económico, educativo, de infraestructura, de cobertura en salud y de déficit habitacional. Para señalar solo un caso, mientras que el gobierno brasileño convertía su cooperación en herramienta política estratégica para obtener recursos para el desarrollo y la industrialización, el gobierno de Laureano Gómez utilizaba la participación militar colombiana en Corea para solicitar mayor armamento a los norteamericanos.

Llegó a tal nivel el desespero gubernamental que los estrategas colombianos se adelantaron a los norteamericanos e incluyeron en sus solicitudes una cláusula en la cual se obligaban a reembolsar los dineros correspondientes al suministro de armas; incluso, el 20 de diciembre de 1950 se apresuraron a depositar US$301.530,61 en las cuentas del Departamento de Estado para comprar una fragata –sin que el negocio estuviera terminado–, pese a lo cual tuvieron que esperar dos años para su entrega. En agosto de 1951 esta operación financiera motivó un fuerte cuestionamiento del Departamento de Estado al canciller Restrepo Jaramillo, pues los pedidos de Colombia habían alcanzado la astronómica suma de US$100 millones y el gobierno debería tener en cuenta, decía aquella agencia gubernamental, las necesidades inmediatas de defensa nacional y su capacidad de pago. En esa necesaria crítica repercutían las presiones de los líderes liberales, quienes insistían en que no se entregaran armas al gobierno, pues serían utilizadas contra el liberalismo y la oposición en general.

Sin embargo, el gobierno continuaba intentando obtener las armas por todos los medios y como no lo lograba incorporó el chantaje como "estrategia" político-militar de su política exterior: amenazó retirar el Batallón y la Fragata en caso de que no hubiera ayuda militar. Y aunque no hubo ni lo uno ni lo otro, en cumplimiento del Acuerdo de 1952 se incorporó a las actividades militares en Colombia una misión norteamericana, la Military Assistance Advisory Group

(MAAG); su costo total –que tenía que pagar Colombia– por los servicios de administración y entrenamiento fue de US$52.000 por el primer semestre y US$79.000 por el año siguiente. Ventajas ciertas y beneficios directos, en cambio, obtuvieron en diciembre de 1953 Perú, que anunció la compra en Estados Unidos del octavo submarino de su flota, y Venezuela, en la que aterrizaron seis aviones también comprados en Estados Unidos, en virtud de su pacto bilateral.

A la vista de lo expuesto, podemos señalar que el gobierno de Gómez-Urdaneta aprovechó la participación en la Guerra de Corea para avanzar en la conservatización, en términos partidistas, del Ejército, al deshacerse de varios oficiales liberales enviándolos al escenario de la lucha y suspender transitoriamente así la influencia político-partidista de estos en las filas. También acentuó ese proceso nombrando como ministros de guerra a civiles miembros del Partido Conservador. Así mismo, cuando el Batallón Colombia retornó de Corea, el 25 de noviembre de 1954, el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla lo transformó en una fuerza élite para actuar sobre el conflicto social y para elevar el desempeño del Ejército.

Se debe considerar también que aunque la experiencia obtenida en la guerra regular de Corea y las funciones que el Pentágono y el Plan General para la Defensa del Continente establecían para los ejércitos entraban en contradicción con la realidad nacional de la guerra irregular, la participación en el conflicto bélico permitió avanzar en la modernización castrense y establecer nuevas orientaciones en los planos intelectual, doctrinario y de procedimiento, y alejarse así paulatinamente del paradigma prusiano propio de la profesionalización y asumir rápidamente algunos de los parámetros propios del modelo militar norteamericano. También permitió comprender tanto el importante papel de los Estados Mayores como el de las Tablas de Organización y Equipo (TOE), las cuales permiten diseñar las unidades en todos sus ámbitos.

Así, para la historia ha quedado claro que la influencia político-militar de Estados Unidos se incrementó rápidamente en las filas de las Fuerzas Armadas tanto en estructura organizacional y armamento como en materia de pensamiento y de doctrina (Rodríguez Hernández, 2006).

Debe considerarse también que a la luz de las nuevas –y excelentes– investigaciones históricas la participación de Colombia en la guerra de Corea deja de ser analizada como una ofrenda heroica a la causa democrática de la civilización cristiana y occidental y se interpreta más como un mito "patrio y funcional" que se encuentra en su ocaso (Skladowska, 2007).

El proyecto corporativo

Retomando el plano nacional, el proyecto de Laureano Gómez no había surgido durante su solitaria campaña presidencial; en la base de su formación intelectual se encontraban todos los elementos que a lo largo de su carrera política fueron

consolidándose y que conformaron una "cosmogonía conservadora", totalizante y autoritaria, como nos lo recuerda Carlos Mario Perea. La democracia para Gómez, la que fundaba un orden social justo, era la de las élites, contraria a la de las muchedumbres, que aborrecía. Decía Gómez sobre la democracia, el sufragio y la sociedad humana:

> El sufragio universal generalizado excluye la excelencia de la dirección política y ni siquiera permite la mediocridad: impone la inferioridad. El estudio de la sociedad humana demuestra que los sujetos de inteligencia excelsa, y realmente justos, en un pueblo dado son escasos [...]. El sufragio universal suma los excelentes y muy pocos con el infinito número de los estultos y proclama que el criterio de la verdad y de la justicia es la mitad más uno de las opiniones de esta adición extravagante. (Perea, 1991)

Eran sus paradigmas la España de Francisco Franco y el Portugal de Oliveira Salazar, países en los cuales el esquema corporativo de Estado había alcanzado altos niveles. Doctrinalmente, Gómez bebía en la fuente de la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), promulgada por el papa Pío XI en homenaje a la encíclica *Rerum Novarum* (1891), de León XIII. Decía el papa Pío XI (Figueroa y Tuta, 2005) que ante la injusticia social, los salarios bajos, las guerras y la calamitosa situación de los pobres, León XIII nunca había pedido:

> [...] auxilio ni al liberalismo ni al socialismo: el primero se había mostrado completamente impotente para dar una solución legítima a la cuestión social; y el segundo proponía un remedio que, al ser mucho peor que el mismo mal, hubiese lanzado a la sociedad humana a mayores peligros.

Como la reconciliación de las clases se lograría mediante la superación del individualismo y el accionar de las corporaciones, y así se regresaría a una sociedad en la que el bien común iba a estar por encima de los intereses privados, señalaba el papa Pío XI (Figueroa y Tuta, 2005):

> [...] cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie [...] la función *supletiva* del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social y tanto más próspera y feliz la condición del Estado [...]. Pues bien, la perfecta curación no se obtendrá sino cuando [...] se formen miembros del cuerpo social bien organizados; es decir, órdenes o profesiones en que se unan los hombres, no según el cargo que tienen en el mercado del trabajo sino según las diversas funciones sociales que cada uno ejercita.

Señalemos antes de continuar que aunque hay diversas concepciones y sobre todo experiencias históricas distintas, el corporativismo puede ser entendido como una política de Estado que desprecia el sistema representativo, el sufragio universal y la mayoría de uno. Como doctrina, pugna por la organización jerárquica de la sociedad con base en corporaciones de los estamentos gremiales, profesionales, académicos, familiares y religiosos. Para que el corporativismo se haga realidad, desde el Estado hay que impulsar medidas para la vigilancia y el control que eliminen el conflicto social acudiendo a métodos autoritarios que se apoyan en el sable y la sotana para recortar libertades civiles y garantías democráticas.

Pues bien, acerca del corporativismo anotemos que en el siglo XIX ya había producción intelectual colombiana; sus conspicuos representantes fueron Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro. En el siglo XX se conocen las obras de los jesuitas Carlos Lara y Félix Restrepo, y entre los políticos la del conservador Rafael Bernal Jiménez. El corporativismo fue plasmado en el proyecto de reforma constitucional de 1953. Este se elaboró en el seno de la Comisión de Estudios Constitucionales, creada para tal fin; la defensa de la propuesta corporativa estuvo liderada por Rafael Bernal Jiménez. Aunque los liberales fueron convocados a la Comisión no asistieron, de modo que se integró completamente por conservadores. En 1952 el Senado, que ya había entrado en funciones, conformó una Asamblea Constituyente con el fin de que allí la propuesta se discutiera y aceptara. Pero el golpe de Estado de Rojas Pinilla impidió su aprobación.

Los aspectos centrales de la reforma constitucional se concretaron en la modificación de 126 Artículos, es decir, más del 50% de los 218 que integraban la Constitución de 1886. Se estructuró partiendo de la unidad familiar y su ubicación en la organización municipal. Los padres y madres determinaban quiénes serían los concejales, aun cuando los varones detentarían doble voto. Los concejales escogían a los diputados de las asambleas y a los cinco miembros del Colegio Electoral de su Departamento; a su vez, el Colegio Electoral escogía a los senadores. El Congreso estaría conformado por la Cámara y el Senado. La primera se elegiría por sufragio universal y el segundo por el Colegio Electoral y por los intereses corporativos de los gremios, los trabajadores, las universidades y el clero. El presidente de la República se elegiría por sufragio universal.

Se disminuía el poder del órgano legislativo y se realzaba el poder ejecutivo y se eliminaba la separación de poderes. Al Congreso le retiraban el poder de acusación al presidente de la República y se lo entregaban al procurador general y al Consejo de Estado, controlados por el órgano ejecutivo; se le reducía la duración de sus sesiones y se le eliminaba el derecho para elegir miembros a la Corte Suprema. Para poder ser senador se exigía haber desempeñado el cargo de vicepresidente o designado, congresista, magistrado, consejero, ministro, jefe de

misión diplomática, gobernador, procurador o contralor y tener más de 35 años; los expresidentes serían senadores vitalicios.

La composición del Senado sería la de un senador por cada doscientos mil habitantes y uno más por fracción no menor de cien mil. No podría haber menos de dos senadores ni más de cinco por departamento. La distribución operaría así: 1) industriales, ganaderos, comerciantes: un representante por gremio; los agricultores tendrían dos representantes; 2) trabajadores del Estado, de la industria y del comercio: un representante por organización; trabajadores agrícolas: dos representantes, y 3) universidades, clero, profesiones liberales, institutos académicos y científicos, profesores: un representante por cada organización.

En materia religiosa, la reforma acogió las propuestas del arzobispo Crisanto Luque. Se le otorgaba de nuevo a la Iglesia católica la protección del Estado, se restringía la actividad de otras iglesias, la educación se impartiría de acuerdo con los preceptos católicos, el Estado tributaría a Dios culto público y se garantizaría la soberanía de la Iglesia católica dentro de su propia jurisdicción.

El derecho de huelga se restringía; la censura de prensa debería imponerse para que las palabras no perturbaran la paz; habría libertad de agremiación, pero el legislador establecería las "salvedades necesarias en relación con el sindicalismo de empresa", así la protección estatal al trabajo quedaba a un lado. En materia de propiedad se eliminó la expropiación sin indemnización.

Así las cosas, el proyecto de reforma se abría paso mediante las violencias y la exclusión del liberalismo. Lo paradójico es que mientras la pretensión laureanista y conservadora era implementar una nueva organización de la sociedad, esta misma asistía al derrumbe del régimen político. El orden autoritario basado en la privatización del Estado, en su copamiento por las élites económicas y, sobre todo, en la exclusión de una parte de ellas, como sucedió en 1952 con las liberales, y en el corporativismo no podía pasar a la historia. El liberalismo, apoyado en la fracción agraria y armada pero rechazándola, y los sectores ospinistas y alzatistas del conservatismo lideraron las fuerzas sociales que derrocaron a Laureano Gómez y llevaron al general Gustavo Rojas Pinilla al poder. Era el 13 de junio de 1953.

Rojas Pinilla y las Fuerzas Armadas

El *Coup d'Etat* del 13 de junio de 1953 de las Fuerzas Armadas se realizó de manera incruenta. Darío Echandía lo calificó de "golpe de opinión". Previamente Gilberto Alzate Avendaño y Mariano Ospina Pérez buscaron la ayuda de los militares, sobre todo del general Rojas Pinilla, conservador ospinista. Recogiendo y sintetizando los llamados civiles que desde 1951 se venían haciendo a la institución armada, en el *Diario de Colombia*, órgano de los alzatistas, se telegrafiaba el

golpe y se enaltecían las condiciones castrenses, autoridad y prestigio de Rojas, y se concluía con las clásicas palabras en ese tipo de coyunturas: "General, salve usted la patria".

En verdad, Colombia se hundía en la crisis que puso fin al gobierno de Gómez-Urdaneta. En la tarde del 13 de junio de 1953 el general Rojas Pinilla pidió a Urdaneta que continuara como presidente, apoyado en las Fuerzas Armadas, pero recibió una contundente negativa, respuesta que Urdaneta repitió más tarde ante Ospina Pérez y Alzate Avendaño. Entre tanto, los militares dudaban sobre asumir la jefatura del Estado. He ahí lo particular de aquel momento político: el sector castrense no quería el poder.

No obstante, el ospinismo, el alzatismo y los liberales convencieron a Rojas Pinilla de su papel de árbitro, de moderador, como paso adelante para terminar con la crisis política; la Iglesia católica le ofreció su inmediato respaldo y los gremios económicos no se quedaron atrás. Los opositores fueron el laureanismo y el partido comunista. Así, sin tiros, sin revolución, sin muertos, las Fuerzas Armadas accedieron al poder de Estado como un actor político. Como afirma Carlos Urán, fue un golpe de Estado bajo tutela civil de las clases dirigentes; sin embargo, tres días después del golpe, en una reunión del nuevo gobierno, Rojas afirmó ante el Consejo de Ministros que las Fuerzas Armadas habían asumido el poder sin tener vínculos con nadie, que el nuevo régimen era independiente de todo grupo o partido político y que solamente tenían compromisos con Dios y con la patria.

A renglón seguido de la asunción de Rojas, la Asamblea Nacional Constituyente en ejercicio, que había sido convocada por Laureano Gómez, mediante su Acto Legislativo 1, declaró vacante la Presidencia de la República y al mismo tiempo designó como nuevo presidente al general Gustavo Rojas Pinilla. El primer gabinete estuvo conformado por tres militares y cinco civiles, estos últimos todos ministros de la administración de Laureano Gómez. El general Rojas dejó de considerarse como tal y asumió el título de General Jefe Supremo.

Obras, impuestos y rehabilitación

Favorecido por una bonanza cafetera en 1954, que llevó la libra a US$91,53 centavos, y concluida la desmovilización guerrillera, el gobierno dedicó su atención a un vasto plan de obras públicas. En más de 70 municipios fueron instaladas plantas eléctricas y construidas redes de acueducto y alcantarillado y en más de 50 se crearon puestos de salud y hospitales; la construcción de escuelas abarcó 129 municipios. En Bogotá se construyeron el nuevo Observatorio Astronómico, el Club Militar y el Hospital Militar, y en el sur de se inició la construcción de diez mil viviendas de interés social como parte de un plan que comprendía veinticinco mil casas sin cuota inicial.

En cuanto a vías de comunicación, fueron modernizados los puertos de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Tumaco y Buenaventura y se realizaron trabajos de adecuación en puntos de acceso marítimo y fluvial como Bocas de Ceniza, el Canal del Dique y las defensas de los ríos Sinú, Cauca y Guadalajara; además, se construyeron y pavimentaron carreteras en los Llanos, en la región cundiboyacense, en el Centro-Oriente, Sur-Occidente, en el Alto Magdalena y en la Costa Atlántica, y se culminó la obra del Ferrocarril del Magdalena. También se terminaron sesenta puentes y se desarrollaron estudios y obras de una treintena de aeropuertos, de las cuales la principal fue la construcción del aeropuerto internacional El Dorado, en Bogotá. Fue construido el Centro Administrativo Oficial, hoy Centro Administrativo Nacional (CAN). Mediante Decreto Legislativo 3640 de diciembre de 1954 se creó el Distrito Especial de Bogotá y se anexaron los municipios de Bosa, Engativa, Suba, Fontibón, Usaquén y Usme. En 1954 inició actividades la siderúrgica de Paz del Río, con capacidad para rendir doscientos mil toneladas al año.

Para obtener el apoyo de los sectores medios y populares, el general Rojas Pinilla impulsó medidas de tipo social, como el del derecho ciudadano de la mujer para votar y la creación de la policía femenina para la protección de la niñez –y en un hecho sin precedentes, en agosto de 1956, nombró a Josefina Valencia de Hubach como ministra de educación–; impuso la obligación para la radio de transmitir al menos un 25% de música colombiana; creó el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) para la venta de productos subvencionados por el gobierno, el Banco Hipotecario Popular y el Banco Cafetero. Así mismo, la Secretaría Nacional de Asistencia Social (Sendas), cuya dirección se le entregó a María Eugenia Rojas de Moreno, la hija del general-presidente, fue instrumento fundamental para llegar a los estratos más pobres de la población. Logró traer la televisión al país y el 13 de junio de 1954 se realizó la primera emisión.

La reforma tributaria fue la de mayor alcance en la historia del país. Fue cuestionada inmediatamente por la ANDI y la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), porque implicaba disminuir la producción y la inversión de capital. Fue establecido un impuesto mínimo de $1 para ingresos superiores a $1.000 y para patrimonios superiores a $5.000; después se elevaron las tasas para todos los ingresos superiores a $12.000, y aunque estas medidas afectaban la rentabilidad de las empresas, obtuvieron en compensación deducciones por pagos de salarios altos. Una segunda imposición tributaria incluyó como renta gravable los ingresos por dividendos personales, es decir ganancias, obtenidos por compra de acciones y bonos de empresas. Tales dividendos estaban libres del pago de impuestos, aun cuando las compañías sí tenían que tributar, y ello era vía libre para amasar grandes fortunas. Así mismo, el Decreto 058 de enero de 1955 suspendió leyes que obligaban a los bancos y compañías de seguros a pagar

únicamente impuestos nacionales directos y autorizó a las gobernaciones departamentales a establecer impuestos a las sucursales de ambas instituciones.

Sin embargo, el sector agrario mostraba otra cara de la moneda si tomamos como ejemplo los departamentos de Tolima y Valle del Cauca (Sánchez, "La Violencia …", 1998). Según estadísticas oficiales, hasta 1957 en el Tolima 361.000 personas habían emigrado transitoria o definitivamente; 34.300 casas habían sido incendiadas y más de 40.000 propiedades rurales pertenecientes a más de 32.000 propietarios habían sido abandonadas. Es decir, más del 42% de las propiedades y propietarios rurales, cifra correspondiente en términos generales a la del departamento del Valle del Cauca. Pues bien, los dineros estatales se dirigieron hacia la compra de maquinarias y fertilizantes y la construcción de distritos de riego, que beneficiaron a los grandes propietarios del Valle del Cauca y a los empresarios del arroz y el algodón en el Tolima.

En cuanto a la colonización, el gobierno dejó sin atención las necesidades del eje cafetero, el punto de mayor conflicto; la colonización *dirigida*, aquella que sucedía en el interior, se presentaba como la panacea que partía de la premisa de que el problema no era de la distribución de la tierra, sino de la concentración demográfica; la colonización *espontánea*, la de las víctimas de la violencia oficial, ganaba tierras en algunas zonas del Magdalena Medio y el Catatumbo, pero con el inconveniente de que los colonos se dirigían a esas regiones según su filiación política, lo que trasladaba a esas regiones el conflicto del cual se huía.

La rehabilitación se impulsó en 1954 con la Oficina de Rehabilitación y Socorro, dependiente de la Sendas, en pro de la reconstrucción económica. Esta no ofreció los resultados esperados y aun en 1958 pobladores de varias regiones estaban reclamando indemnización estatal, porque la destrucción había sido ejecutada desde el Estado. Los créditos se dirigieron sobre todo hacia los Llanos: del total de 20.700 préstamos adjudicados hasta enero de 1955, cerca de la mitad se ubicó en esa extensa región; para obtenerlos, en el caso individual, había que demostrar que se era damnificado. Pero incluso en ese plano, en enero de 1955 sobre los escritorios oficiales había 26.000 solicitudes, las cuales nunca tuvieron respuesta. En Chaparral, Tolima, el tope de los créditos para la recuperación de las parcelas era solo de $1.000, pero como era zona de colonización los campesinos no tenían título sobre las tierras, lo que imposibilitaba el acceso a los créditos; además, el criterio político imperaba a la hora de asignar los dineros.

Para las regiones se presentó también el *padrinazgo*, una forma de clientelismo estatal y militar. Debido a las dificultades para superar la situación de penuria y destrucción, se pretendía por todos los medios alcanzar el reconocimiento de *zona afectada por la Violencia*. Así, se pretendía recibir ayuda económica inmediata, rebajas en impuestos prediales o condonación de deudas y reconstrucción de infraestructura. En la gestión de conseguir "padrinos" para

que una zona se considerara afectada, el peso de los gobernadores militares fue creciendo en Antioquia, Bolívar, Atlántico, Caldas, Chocó, Huila, Valle, Magdalena y Córdoba, incluso, desde el Ministerio de Guerra varios fondos del presupuesto de obras públicas se canalizaron hacia las regiones.

Como tal, el fenómeno del padrinazgo militar ha sido poco estudiado y por eso aquí solo queremos presentar dos situaciones que podrían ilustrarlo (Torres Del Río, 2000). En los informes de los comandantes de brigada se solicitaba la construcción de carreteras con dos fines básicos: 1) el control del orden público y 2) la promoción de algunas transformaciones en la organización económica regional. Para el departamento del Tolima se insistía en construir las carreteras Chaparral-Limón-Rioblanco; Ataco-Santiago Pérez-Planadas-Gaitania-El Carmen; Los Guayabos-San Antonio, y Cabecera del Llano-Anzoátegui. En cuanto al departamento del Cauca, se pedía al Ministerio de Obras Públicas la construcción de carreteras para unir La Plata-Belalcázar; Belalcázar-Tálaga-Tóez-Irlanda-Toribío; Toribío-Tacueyó-Santo Domingo, y Birmania-Ricaurte-Potrerillo-La Ceja-Araujo-Riochiquito, esta última "muy importante para las operaciones militares".

Desmovilización, amnistías...

Al gobierno militar le correspondió moverse en un plano externo cada vez más complejo. En enero de 1953 el republicano Dwight Eisenhower se posesionó como nuevo presidente de Estados Unidos. Como gobierno, sus principales características fueron el conservadurismo, el anticomunismo y la aversión al nacionalismo emergente del Tercer Mundo, en particular el de América Latina, justamente cuando se iniciaba un clima de distensión internacional y se desarrollaba el proceso de descolonización; por eso Eisenhower exigía un alineamiento de sus aliados en el plano político-militar. En cuanto a las formas de gobierno para América Latina, los norteamericanos veían en la Venezuela dictatorial del general Marcos Pérez Jiménez el mejor modelo; en cuanto a la ayuda, continuaría la militar y la técnica, pero la económica tendría que reducirse.

Sin embargo, tal reducción no implicó cambios en la postura tradicional colombiana de alineamiento con Washington. Desde el punto de vista de las oportunidades para obtener y ampliar la cobertura financiera, las proyecciones económicas externas mantuvieron en lugar privilegiado a Estados Unidos y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y no promovieron alternativas económicas de diversificación de socios comerciales y financieros.

En el plano nacional, las medidas de Rojas para restaurar el orden público recibieron apoyo de gamonales, terratenientes y distintos sectores regionales. Los decretos que hicieron posible estas desmovilizaciones fueron: 1) el 1546 del 22 de junio de 1953, por el cual se concedió indulto parcial para los delitos políticos y se

rebajaron las penas en una cuarta parte, y 2) el 2184 del 21 de agosto del mismo año, que concedía el indulto total, pero solo para los militares comprometidos en el golpe militar de 1944 en Pasto. De ese modo, Rojas ofrecía una imagen de imparcialidad, pues con el primer decreto se congraciaba con los liberales y con el segundo tendía la mano a los conservadores, conspiradores como habían sido para el golpe contra López Pumarejo. Por descontado restituía el prestigio de la institución castrense, al considerar injustas las medidas adoptadas en su momento por el gobierno liberal.

Con el Decreto 1546 rápidamente las guerrillas liberales de la región central del Tolima se desmovilizaron incondicionalmente y las del sur y el norte anunciaron que lo harían en breve plazo. Luego siguieron las del Territorio de Vásquez (noroccidente de Cundinamarca) y las del Carare-Opón (Santander). Lo propio hicieron las de los Llanos. Frente a la amnistía y el indulto propuestos por el gobierno, los frentes guerrilleros proyectaron una serie de reivindicaciones que eran consecuencia de sus años de lucha armada: el derecho a la vida, el desarme de los paramilitares, su reconocimiento como guerrilleros y no como bandoleros, la libertad de los presos políticos, el levantamiento del Estado de Sitio, elecciones libres, libertades políticas y sindicales y libertad de expresión, entre otras.

En lo económico pidieron créditos para la reconstrucción, el uso productivo de las tierras, indemnización a las regiones devastadas, reubicación y garantías de retorno para los desplazados –tanto los internos como los que habían tenido que huir a Venezuela y Panamá–, reincorporación a la vida civil de los campesinos-guerrilleros y de las zonas de Violencia a la economía nacional, restitución de las propiedades, redistribución de la tierra, entre otras. En agosto de 1953, Eduardo Franco Isaza se movía para crear la Federación de Trabajadores del Llano.

... Y OTRA VEZ LA GUERRA

No obstante, en el sur del Tolima y en el Sumapaz la situación había sido diferente con las guerrillas de inspiración marxista. Para decirlo de una vez, en 1954 la Violencia estatal se reinició con agresiva fuerza contra los comunistas y se amplió a los departamentos de Caldas, Huila, Valle, Cauca y un sector del Carare. Los enfrentamientos militares adquirieron características distintas ya que, primero, se produjeron entre los comunistas ("comunes") y los liberales "limpios" (exguerrilleros que prestaban servicios a las Fuerzas Armadas); segundo, la de los "comunes" contra la institución castrense; tercero, la de los liberales –obligados a retomar las armas debido al incumplimiento de las promesas del gobierno militar– contra el ejército, y cuarto, la de este contra liberales y comunistas. Y así una nueva guerra comenzó: la guerra de Villarrica,
la más fuerte.

Ante los anuncios de amnistía y las exigencias de desmovilización, los comunistas vacilaron en sus determinaciones, pero prevaleció la medida de transformar la lucha guerrillera en autodefensa armada. Para tal efecto crearon cuatro destacamentos móviles, las llamadas *comisiones rodadas*, que se desplazaron hacia el Huila o el oriente del Tolima. La primera se asentó en Riochiquito (Cauca) y posteriormente impulsó la colonización armada de Marquetalia (sur del Tolima), la segunda fracasó en permanecer en El Davis, la tercera se instaló en Villarrica (oriente del Tolima) y la cuarta se orientó hacia Natagaima. Viotá y la región del Sumapaz, en Cundinamarca, continuaron siendo sus fortines. Esta política se acompañó de la creación de los Frentes Democráticos de Liberación Nacional.

La ofensiva contra Villarrica comenzó en abril de 1955 cuando las Fuerzas Armadas desplegaron el Destacamento Sumapaz para combatir a los "bandoleros comunistas"; fueron unos cinco batallones (cuatro mil o cinco mil soldados), incluido el Batallón Colombia que acababa de regresar de Corea, los que durante un año atacaron a un millar de campesinos que, dirigidos por el Partido Comunista, resistieron combinando la guerra de guerrillas con la autodefensa, sobre todo aquella autodefensa que operaba en Tierradentro y el sur del Tolima, dirigida por Ciro Trujillo y Manuel Marulanda, respectivamente.

De acuerdo con Eduardo Pizarro Leongómez (1991), el 4 de abril el gobierno militar declaró Zona de Operaciones Militares a la región que comprendía a Villarrica, Cabrera, Venecia, Melgar, Icononzo, Pandi, Carmen de Apicalá y Cunday, donde se estableció un campo de concentración, y quienes no portaran el salvoconducto de las Fuerzas Armadas serían tratados como enemigos. En la Zona fueron lanzadas unas cincuenta bombas de *napalm*; por esto y por los procedimientos violatorios de derechos humanos, el cercenamiento de libertades y garantías y el desplazamiento generado –unos 2.500 campesinos en las tres primeras semanas– la guerra fue cuestionada (Pizarro Leóngómez, 1991) por altos mandos militares (brigadier general Alfredo Duarte Blum), la prensa liberal (*Tribuna*, de Ibagué; *El Diario*, de Girardot; *El Tiempo*, de Bogotá) e incluso la embajada norteamericana (embajador Philip Bonsai). En entrevista con Arturo Alape, el general Matallana afirmó:

> [...] fue esa la ocasión (la guerra de Villarrica) en que se ha empeñado más a fondo la fuerza pública contra un movi-miento guerrillero que defendió palmo a palmo toda esa región de Sumapaz. Allí se empleó todo lo que teníamos de fuerza aérea, la artillería y numerosas unidades de infantería y de otras armas. (Pizarro Leongómez, 1991)

A propósito de este activismo militar interno, recordemos lo que fue este en el plano externo. La participación de Colombia en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), a propósito de la crisis de Suez en 1956, fue uno de ellos. El 26 de julio de 1956 Gamal Abdel Nasser, presidente de Egipto, anunció la nacionalización del canal de Suez. El 29 de octubre, las fuerzas israelitas penetraron en la península del Sinaí (territorio egipcio); el 31 los gobiernos de Gran Bretaña, con 44% de las acciones de la Compañía del Canal de Suez, y de Francia, cuyos accionistas privados tenían más del 25% de las acciones, atacaron blancos militares de Egipto.

En el conflicto intervinieron también Estados Unidos y la Unión Soviética. Británicos, franceses y norteamericanos propusieron la creación de una Asociación de Usuarios del Canal, lo que era una agresión más contra Egipto, pues así podrían mantener su propia jurisdicción dentro de este territorio. La FENU respondía a la necesidad de mantener la estabilidad en la región afectada. Junto con Brasil, Canadá, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Suecia y Yugoslavia, Colombia integró la fuerza multinacional, que contaba con un total de seis mil hombres. En septiembre de 1957 Colombia disponía de 31 oficiales y 491 soldados y participaba de la Comisión Consultiva. El Batallón Colombia salió del país el 11 de noviembre de 1956; sus comandantes fueron el teniente coronel César Cabrera y el mayor Álvaro Valencia Tovar, quien también actuó como oficial de enlace con el Comando de las Naciones Unidas. Estados Unidos acordó pagar todos los gastos colombianos equivalentes a US$96.300.

De la guerra contra Villarrica las Fuerzas Armadas extrajeron diversas lecciones, en especial la de la necesidad de operar como fuerza contraguerrillera, pues la realidad colombiana era la de la *guerra irregular*. El paso inicial se dio en 1954, cuando varios oficiales colombianos recibieron entrenamiento como *rangers* en la Ranger School, en Fort Benning, Georgia. A fines de 1955, esos primeros oficiales egresados crearon en Colombia, con asesoría norteamericana, la Escuela de Lanceros, la primera de su género en América Latina. Con base en esa inicial transformación en 1995, las brigadas del Ejército fueron aumentadas de cinco a siete. Lo paradójico de la situación es que dentro del Programa de Asistencia Mutua (PAM) centenas de oficiales siguieron siendo formados y entrenados en Estados Unidos o en la Zona del Canal, en Panamá, en la *guerra convencional*.

La paradoja no era únicamente colombiana. En la medida en que Estados Unidos panamericanizaba su unilateralismo a través de la OEA, su propia estrategia de seguridad nacional amenazaba la de cada uno de los países. Para enfrentar la agresión extracontinental del comunismo internacional se necesitaba preparar a los ejércitos en la guerra convencional; pero las realidades socioeconómicas de América Latina eran otras, de las cuales se desprendía que la amenaza para los gobiernos latinoamericanos estaba adentro, en el atraso

económico, en el conflicto social y los movimientos armados, bien fuera en Cuba con el movimiento 26 de julio o en Bolivia con la poderosa Central Obrera Boliviana –que había encabezado la revolución armada de 1952–.

Por ello, más que armas, los Estados de la región requerían ayuda económica para promover el comercio, la industria, la educación, la vida sana, el transporte y las vías de comunicación. A lo que las presiones norteamericanas condujeron fue a una curiosa y tragicómica situación: la adquisición y ayuda de armamento norteamericano para la guerra contra el enemigo externo se hacía para fortalecer la ofensiva contra el enemigo interno, cualquiera que fuera su frente: sindical, estudiantil, campesino, guerrillero, indígena o una combinación de ellos.

Seguridad para el desarrollo o desarrollo para la seguridad: tal fue la problemática que se discutió en marzo de 1954 en el contexto de la Décima Conferencia Panamericana, celebrada en Caracas. Estados Unidos presentó allí la Resolución Anticomunista, que sintetizaba su percepción sobre la realidad mundial, pero que no correspondía a la situación continental; impuesta con distintas presiones sobre los gobiernos, su aprobación significó el ingreso pleno de la región a la Guerra Fría. No obstante, los norteamericanos tenían un objetivo adicional: crear las condiciones para desestabilizar el gobierno nacionalista y reformista de Guatemala, encabezado por el coronel-presidente Jacobo Arbenz, debido a que era una "cabeza de playa" del comunismo internacional.

El problema con el enemigo comunista era, entonces, su ubicuidad. Esa manera particular de analizar las cosas producía una segunda situación dentro del panamericanismo: el comunismo internacional tenía rostros diferentes en el nacionalismo de algunos gobiernos. Pues bien, ante la acusación continental norteamericana, el canciller de ese país centroamericano denunció el boicot y la agresión económica del gobierno de Estados Unidos y de la United Fruit Company contra las políticas progresistas de su gobierno, "todas dentro de la democracia representativa" dijo, pero denunciadas como comunistas. Con todo, los norteamericanos solamente aceptaron una enmienda a su Resolución: la de Colombia, que preveía una reunión de cancilleres, según el TIAR y la Carta de la OEA, antes de cualquier decisión frente a una agresión. Tres meses después de la reunión, pasando por encima de la enmienda, Estados Unidos bombardeó a Guatemala y derrocó al gobierno constitucional.

Señalemos algunas de las posturas latinoamericanas frente a la Resolución anticomunista. Las críticas a esta tenían en el fondo más consideraciones económicas que políticas, más argumentos comerciales que pesadillas con el fantasma del comunismo internacional. Por eso República Dominicana defendió a los países productores de azúcar y pidió a Estados Unidos eliminar las tarifas diferenciales en sus importaciones; Chile reclamó una política económica de

"buena vecindad" y la eliminación del proteccionismo; Argentina reivindicó la expansión del comercio, la coordinación de las economías continentales, la inversión de capitales y la línea de integración económica con Chile, Ecuador y Paraguay; entre tanto, Guatemala propuso la diversificación comercial sin inversiones colonialistas.

Por su parte, Carlos Villaveces, ministro de hacienda de Colombia, pidió la condena de la agresión económica y defendió el sistema de precios de sustentación para impedir la caída de los precios del cobre, de la lana, del estaño y del café; habló de la necesidad de diversificar las economías latinoamericanas; denunció las barreras aduaneras, pues "borraban" las economías de los países productores, y, por último, se refirió al deterioro de los términos de intercambio advirtiendo que si en 1950 con un saco de café Colombia adquiría 279 libras de alambre, en 1954 apenas si se compraban 225. Sin embargo, aun cuando estas palabras expresaban un sentir real del gobierno y de los empresarios, no deben entenderse como una estrategia de desarrollo nacional asociada a la proyección de la política internacional, al menos no en el plano en que la practicaban de tiempo atrás los gobiernos de Argentina y Brasil.

De modo que el mensaje latinoamericano para Estados Unidos, hecho patente en las críticas a su Resolución, era directo: las condiciones de atraso y los términos asimétricos de las relaciones comerciales y económicas con ellos producían las condiciones de las que surgía el descontento y el conflicto social. Si se quería combatir al enemigo comunista, había que superar el atraso, y las armas no eran la mejor vía para ello aunque, claro, se necesitaban. "Desarrollo para la seguridad" pareció ser la exigencia latinoamericana; "seguridad para el desarrollo" fue la determinación de la Décima Conferencia Panamericana.

El partido militar

La luna de miel, como todas, fue breve. Como afirmamos antes, en su tercer día como presidente Rojas Pinilla dejó entrever sus deseos de lograr una autonomía de los partidos políticos y de los sectores dirigentes. Y hasta el final de su gobierno no dejó de intentarlo. Ya en junio de 1954 había ordenado la creación de un periódico oficial para la difusión de su política mediante la constitución de una Sociedad Anónima; esta tendría un capital inicial de $1 millón distribuido en cincuenta mil acciones, de adquisición obligatoria por los oficiales. También apeló a la difusión de su obra de gobierno mediante el radioperiódico *Actualidad Nacional*, la Empresa Nacional de Publicaciones, la cual detentaba el monopolio en la importación de papel y la televisión. La primera emisión pública de esta fue el 13 de junio de 1954, en la celebración del primer aniversario del gobierno de las Fuerzas Armadas. En su afán por hacer llegar a la mayoría de la población urbana el mensaje estatal, el gobierno facilitó a los colombianos la adquisición

del televisor; su costo inicial fue de $400 y se podía pagar en cómodas cuotas mensuales de $10.

Esta ampliación del espacio social que día a día iba logrando el gobierno militar fue generando indisposición en los sectores civiles y con el tiempo profunda animadversión, pues se veía que con ello se avanzaba en la pretensión de lograr la autonomía militar, entronizando un proyecto político propio. Pese a lo que Rojas afirmara en privado y en público sobre su ascenso al poder, la verdad es que los gremios y los partidos políticos habían llevado a las Fuerzas Armadas al poder con carácter transitorio.

Otros medios para intentar alcanzar la autonomía política frente a los partidos Liberal y Conservador fueron la creación de la Sendas, de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y del Movimiento de Acción Nacional (MAN). La CNT fue de inmediato rechazada por la Iglesia católica, por ver en ella un factor de competencia con la UTC y evidenciar tendencias claramente anticatólicas, peronistas y comunistas, al afiliarse a la Asociación de Trabajadores de América Latina (Atlas), creada en Argentina por el general-presidente Juan Domingo Perón.

El MAN, de fugaz vida, fue el primer intento organizativo de crear una alternativa política, un tercer partido, frente al liberalismo y el conservatismo. Presentado como el verdadero frente democrático de liberales, conservadores y socialistas contra el frente de las oligarquías, fue confrontado por las directivas políticas tradicionales, los gremios, la Iglesia católica y el Partido Comunista.

Al mismo tiempo que estas maniobras acontecían, el manejo autoritario del gobierno y su creciente corrupción incrementó la oposición urbana. Estudiantes, políticos, gremios, Iglesia rechazaban por igual la censura de prensa, la clausura de *El Tiempo* y de *El Espectador*, el castigo a la protesta ciudadana, la liberación de León María Lozano ("El Cóndor"), reconocido jefe conservador paramilitar en el departamento del Valle, y la permisividad con las organizaciones paramilitares o las arbitrariedades del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC); así mismo, la prohibición de las actividades del "comunismo internacional" que llevó a que los comunistas y sus sectores de influencia tuvieran que pasar a la clandestinidad.

La protesta estudiantil fue reprimida por las Fuerzas Armadas y cobró la vida de Uriel Gutiérrez cuando se celebraba un aniversario más de los estudiantes muertos en pasadas jornadas. El chiflido en la Plaza de Toros a la hija del general y directora del Sendas y la aclamación al expresidente Alberto Lleras Camargo en el mismo festejo taurino motivaron la fuerte represión y el asesinato de varios asistentes en la siguiente corrida de toros de fines de enero de 1954.

La corrupción también era motivo de conflicto y protesta social y afectaba principalmente al sector financiero. Las artimañas y actividades dolosas

de la familia presidencial se centraron en la adquisición de tierras y de ganado, y desde el gobierno y el Estado se le permitió a Luis Morales Gómez dirigir las operaciones que implicaron la apropiación privada del erario y que finalmente condujeron a la quiebra del Banco Popular. Fueron US$24 millones de la época los que se perdieron. Para salvar a la entidad, la Junta Militar que sucedió a Rojas Pinilla tuvo que recortar en un 7% el presupuesto de todos los ministerios, salvo el de Educación.

En este grisáceo clima de corrupción y de autoritarismo social y político del gobierno, en noviembre de 1955 los sectores dirigentes decidieron crear un "frente civil" que luchara por el retiro de Rojas y de las Fuerzas Armadas y por el regreso a la normalidad constitucional mediante el sufragio universal. Lo que es importante para destacar es que las conversaciones incluyeron a Laureano Gómez; de ellas rápidamente resultaron los pactos de Benidorm y Sitges, localidades españolas, que originaron un nuevo régimen político: el Frente Nacional.

Rojas Pinilla enfrentó tardíamente al Frente Civil. De manera defensiva intentó crear un partido militar, la llamada Tercera Fuerza, también conocida como binomio pueblo-Fuerzas Armadas. Su proclamación se hizo en el tercer aniversario del gobierno en un acto político realizado en el estadio de fútbol El Campín, de Bogotá, con juramentos de lealtad de los civiles y de las Fuerzas Armadas al General Jefe Supremo. Tanto el discurso del presidente Rojas como el de respuesta del general Gabriel París, además de referirse a la Tercera Fuerza, subrayaron la permanencia de las Fuerzas Armadas en el poder y la negativa a permitir prácticas y vicios liquidados el 13 de junio de 1953.

La naturaleza militarista de la Tercera Fuerza expresaba la pérdida de apoyo político de Rojas en amplios sectores sociales civiles, la necesidad de basarse casi exclusivamente en la institución militar para continuar en el gobierno y la urgencia de actuar con autonomía frente a los partidos tradicionales. En junio de 1956, el general Rafael Calderón fue nombrado jefe del estado mayor de la Tercera Fuerza; la idea era convertir los estados mayores de las brigadas en órganos de dirección del nuevo partido político. Pero al igual que con el MAN, en agosto Rojas desistió de avanzar con su proyecto político.

Esto puede explicarse porque, primero, estaba la creciente fuerza de los sectores dirigentes civiles, que en julio de 1956, en Benidorm, España, habían aprobado como fórmula política para reemplazar a Rojas una sucesión de gobiernos liberales y conservadores, y, segundo, porque en agosto de 1956 las Fuerzas Armadas forzaron a Rojas a disolver el partido militar, a convocar la Asamblea Nacional Constituyente y a entregar el poder el 7 de agosto de 1958. En verdad, el alto mando militar no tenía otra opción, pues la unidad, el prestigio y, sobre todo, el futuro profesional de la institución estaban en peligro.

Al contrario de lo que fue este fracasado intento político colombiano de crear un partido militar para dar base social civil al gobierno castrense, en Argentina, por una serie de recursos político-institucionales propios, las Fuerzas Armadas contaban con una fuerte capacidad de autonomía frente a los transitorios gobiernos y frente a los distintos sectores dirigentes civiles; además de esto, la poca penetración de estos últimos sectores en las filas castrenses impedía, por ejemplo, que hubiese clientelismo en el sistema de ascenso; y lo más importante, ya en el poder los militares se negaron siempre a crear su propio partido.

La Junta Militar

Mientras más debilidad se evidenciaba en el gobierno debido a la falta de apoyo popular y al cerco creciente del Frente Civil, más se recurría a las Fuerzas Armadas y a la legalidad de las instituciones para afianzarse en el poder. La pretensión de Rojas Pinilla de ampliar la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) con 25 miembros nombrados por él mismo ocasionó la renuncia de Mariano Ospina Pérez como presidente de ese órgano. En enero de 1957 Gabriel París, comandante general de las Fuerzas Armadas anunció la "determinación inmodificable" de que Rojas Pinilla continuaría en el poder hasta 1962.

El 20 de marzo, la ANAC aprobó su propia disolución y autorizo a Rojas a crear otra Constituyente. El 28 la nueva Asamblea, la "Prostituyente" según los periódicos de la oposición civil (Pizarro Leongómez, 1988), ratificó al general como presidente para el periodo 1958-1962; entre sus 90 miembros estaban los generales Ricardo Bayona Posada, Carlos Bejarano y Arturo Charry y el almirante Juan Antonio Pizarro.

Naturalmente, la oposición civil rechazó todo el paquete reeleccionista, incluida la "determinación inmodificable" y presentaba la Declaración de Benidorm como el comienzo del fin. Con fecha de 24 de julio de 1956, esta anunciaba que debido a que el general Rojas había llevado el país a la destrucción, se había llegado a un pleno acuerdo sobre la acción conjunta de los partidos para "conseguir el rápido regreso a las formas institucionales" y a la tradicional misión de las Fuerzas Armadas; también afirmaba que la violencia entre ambos partidos debería cesar y que para ello era necesario y "enteramente posible" crear un sistema político que consistiera en una sucesión de gobiernos de coalición liberal-conservadora.

A esta oposición se sumaron la Iglesia, que condenó la ilegalidad de la ANAC y la ilegitimidad del gobierno, y los gremios económicos, los cuales ordenaron para mayo de 1957 un paro nacional en los sectores bancario, comercial y de transporte. En la agonía de las fuerzas que mantenían el régimen el 8 de mayo la nueva ANAC ratificó la presidencia de Rojas hasta 1962; al día siguiente

y ante la fortaleza del paro empresarial y luego de intensas reuniones entre los intermediarios de Rojas y algunos miembros de la oposición, se establecieron los términos del retiro del general-presidente, incluida la formación de una Junta Militar de gobierno.

El 10 de mayo Rojas nombró a los cinco generales que lo reemplazarían y ese mismo día partió al exilio español. Con la huelga nacional, los partidos tradicionales habían derrocado al jefe supremo. Los miembros de la Junta, los "quíntuples", fueron: general Gabriel París, presidente; general Deogracias Fonseca; almirante Rubén Piedrahíta; brigadier general Rafael Navas Pardo, y brigadier general Luis Ordóñez. Así, durante quince meses el país tuvo cinco presidentes.

La Junta formó un gabinete con cinco ministros liberales y cinco conservadores, además de tres generales: Alfredo Duarte Blum, ministro de justicia; Pedro A. Muñoz, ministro de comunicaciones, y Alfonso Saíz Montoya, ministro de guerra. El programa de gobierno consignó, entre otros puntos, que se mantendría el orden público, se salvaguardaría el prestigio de las Fuerzas Armadas, no se permitiría la intervención de estas en política y se cumpliría con las obligaciones internacionales de la nación.

La Junta no contaba con independencia. Los líderes de los dos partidos le impusieron el camino de la construcción del nuevo orden. Si en Benidorm se había propuesto un sistema de coalición, en Sitges Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez Castro establecieron las formas específicas de su concreción. El 20 de julio de 1957 se firmó el Pacto de Sitges, en el cual se llamaba al pueblo a la reconstrucción democrática y a que mediante un plebiscito ratificara la serie de reformas constitucionales, entre las que se destacaban la paridad de los dos partidos tradicionales en el Congreso por los siguientes doce años y se reconocía que solo ellos tendrían existencia legal. Así mismo, se encargaba a la Junta la labor de ejecutar el programa de regreso a la Constitución y rescatar el prestigio de las Fuerzas Armadas, asaltadas por el "usurpador". También impusieron los órganos para la nueva legalidad: Comisión Paritaria de Reajuste Institucional –transformada por sí misma en órgano legislativo–, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Comisión Plebiscitaria, Corte Electoral y Comisión Investigadora de los Delitos de la Dictadura. Los miembros de esta, aún sin posesionarse, propusieron eliminar el fuero militar.

A la vista salta que la coyuntura era negativa para las Fuerzas Armadas. Estaba marcada por la insistencia diaria por la prensa y por los partidos de presentar al régimen de Rojas como usurpador y al rojismo como sinónimo de corrupción, autoritarismo, represión, muerte, poder personal, ilegitimidad; por los discursos diarios sobre lo que había sido el desvío de las funciones naturales del estamento militar; así como por la imagen dictatorial y violenta

de los militares en los campos y ciudades. Tales eran los hechos que la Junta pretendía superar.

Determinadas sus funciones y objetivos por los civiles, la Junta se dedicó a atender serios problemas: la violencia y el rojismo en las filas militares, ninguno de los cuales fue resuelto. La primera aumentó en los departamentos de Cundinamarca, Huila, Cauca, Valle, Caldas, Tolima y también en los Llanos Orientales; para detenerla parcialmente la Junta creó la Jefatura Civil y Militar de la Zona del Quindío (Tolima, Valle y Caldas) y decretó que esta sería "Zona de Emergencia y Operaciones Militares". Sin embargo, no se contaba con armamentos; las Fuerzas Armadas solamente tenían doce tanques anticuados y cinco aviones "a chorro". El general París, presidente de la Junta, decía que cualquier país, "el más infeliz", tenía un nivel superior en equipos militares y que si Colombia enfrentara un conflicto internacional, estaría totalmente sin defensa; el orden público, subrayaba, consumiría la mayor parte del presupuesto, con un aspecto suplementario: que todos los transportes aéreos se hacían por Avianca, compañía civil de aviación. Y todavía debía considerarse, concluía, que los efectivos militares habían disminuido en 4.000 hombres, de 39.000 a 35.000, de los cuales más o menos el 30% estaba vinculado a tareas de orden público, mientras que las brigadas tenían fallas en la formación de los puestos de mando por la escasez de oficiales.

De fondo, claro, estaba el eterno asunto del estrechamiento económico y financiero en distintos sectores de la producción y el comercio y en especial el déficit fiscal y la deuda externa. Para salir del atolladero se suprimió el control de precios, lo que aumentó los índices inflacionarios y la carestía, y se devaluó el peso que pasó de $2,50 a $4,80, o sea, casi 50%. Para disminuir el impacto económico sobre la población, la Junta decretó un aumento de salarios entre 10% y 15% y estableció un sistema de subsidio familiar, débiles medidas ante el aumento de los precios del transporte urbano y de los productos de consumo diario.

En cuanto al segundo de los problemas de la Junta, el rojismo, veamos los siguientes hechos. La Junta había disuelto la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de julio de 1957 y convocado a elecciones presidenciales para el domingo 4 de mayo de 1958. Un sector importante de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército, consideraba irrespetuoso y humillante el trato que recibían de los partidos tradicionales y de la prensa en el proceso de transición a un gobierno civil. También veía con desconfianza los diferentes intentos de sectores civiles para eliminar el fuero militar; incluso sentía herida su honra por las actitudes de los miembros de la Junta con respecto, primero, a la persona de Rojas Pinilla y, segundo, a las nuevas relaciones con los sectores dirigentes civiles.

Como consecuencia de ello hubo tres conspiraciones cívico-militares contra la Junta antes del plebiscito y de las elecciones presidenciales y para el Congreso. En una de ellas estuvo comprometido el general Alberto Duarte Blum,

ministro de justicia, lo que motivó su destitución; en la otra, según rumores, participó el general Luis E. Ordóñez, miembro de la Junta, acusación que él negó. En la última el general Rafael Navas Pardo, también miembro de la Junta, intentó asumir el poder.

La oportunidad para el sector rojista de hacer sentir su protesta ocurrió el 2 de mayo de 1958, dos días antes de las elecciones para presidente, cuando intentó un golpe de Estado. Bajo el mando del teniente coronel Hernando Forero Gómez, comandante del Batallón 1 de la Policía Militar de Bogotá, sus hombres detuvieron a cuatro miembros de la Junta y al candidato liberal Alberto Lleras Camargo. Por diversas razones la intentona fracasó y los detenidos fueron liberados. Forero se asiló en la embajada de El Salvador. El teniente coronel justificó su acción aduciendo que las Fuerzas Militares eran humilladas bajo todas las formas y que para ellas la honra valía más que la vida. Lo que María Eugenia Rojas confirmó décadas después fue que la acción del 2 de mayo había sido organizada por su padre, el general Rojas Pinilla. No obstante, no hubo castigo para los responsables, pues se impuso la figura de la "impunidad pactada" por razones de Estado, en un momento de transición política.

La evaluación que la institución militar hizo de sus años de gobierno ofrecía una visión aún más cruda de su situación. En el Comando General se señalaron aspectos negativos como el caudillismo y la quiebra de principios y conceptos, como los de la responsabilidad militar, el respeto, la obediencia y la autoridad; todo lo relativo a las Fuerzas Armadas era discutido en el Palacio de San Carlos por el presidente Rojas o por los subordinados, sin escuchar las opiniones del Comando General.

El Estado Mayor era un organismo sin prestigio, sin funciones concretas, inútil e ineficaz, hasta el punto de que en los planes para operaciones relativas al orden público solamente había intervenido una vez, aunque con éxito. Se decía que a este llegaban oficiales para "no hacer nada" y que "la mayoría de los oficiales huía de prestar el servicio en el Estado Mayor General". Y ni hablar de una "doctrina de guerra" que sirviera para preparar lo relacionado con la defensa nacional; simplemente no existía.

En estas condiciones y sin misión diferente que la de garantizar el tránsito a la democracia electoral, las últimas tareas de la Junta Militar fueron preparar y convocar el plebiscito del 1° de diciembre de 1957, la elección para un nuevo Congreso de la República y la primera elección presidencial que originó el sistema político del Frente Nacional.

Capítulo 8
El Frente Nacional

La Junta Militar convocó al plebiscito para el 1° de diciembre de 1957 con base en los acuerdos bipartidistas firmados en Benidorm y Sitges. Los votantes deberían responder sí o no a las propuestas, las cuales tenían por objetivo introducir reformas a la Constitución de 1886 para que un nuevo modelo de relaciones entre los partidos Liberal y Conservador hiciera posible la convivencia pacífica entre ellos.

Partiendo de Dios como fuente suprema de toda autoridad y del reconocimiento de que la religión católica, apostólica y romana era la de la nación, y exigiendo que los poderes públicos protegieran a aquella por ser elemento esencial del orden social, el texto plebiscitario proponía lo siguiente: 1) las mujeres tendrían los mismos derechos políticos que los hombres. 2) Hasta 1968 los puestos obtenidos por liberales y conservadores en las elecciones populares para corporaciones públicas se repartirían por mitad, y en el caso en que hubiera más de dos listas de un mismo partido y los puestos que a este correspondieran fueran más de dos se aplicaría el sistema de cociente electoral, "pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido"; el número de elegidos a las corporaciones públicas siempre tendría que ser par, considerando el número completo de tales entidades "pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar"; los departamentos con más de un millón de habitantes tendrían al menos seis senadores y doce representantes. 3) En las corporaciones públicas la mayoría sería la de los dos tercios de los votos; en el Senado y en la Cámara, por medio de ley votada por las dos terceras partes se podría señalar para periodos no mayores de dos años las materias para las cuales bastaría la aprobación por simple mayoría absoluta. 4) En el gabinete ministerial la representación de los partidos tendría la misma proporción que tuvieran en las cámaras y los ministros serían de libre nombramiento y remoción; las Fuerzas Armadas podrían desempeñar cargos en la administración pública y los funcionarios que

no pertenecieran a la carrera administrativa se nombrarían en equilibrio con la composición política del Congreso. 5) Los funcionarios que sí pertenecieran a tal carrera no podrían participar de las actividades políticas de los partidos. 6) La filiación política de los ciudadanos no determinaría su nombramiento para cargo público de la carrera administrativa ni su destitución o su promoción. 7) Los miembros del Congreso y de las asambleas no tendrían sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante las sesiones. 8) Las primeras elecciones se realizarían en el primer semestre de 1958; el periodo del Congreso se iniciaría el 20 de julio; el presidente se posesionaría el 7 de agosto y la Junta Militar ejercería la Presidencia hasta ese día. 9) El gobierno destinaría el 10% del presupuesto nacional para la educación pública. 10) Los cargos de magistrados en la Corte Suprema de Justicia serían vitalicios y se distribuirían entre liberales y conservadores en la misma proporción en que estuvieran representados en el Congreso. 11) En adelante las reformas constitucionales solo podrían verificarse por medio del Congreso.

Sin embargo, el plebiscito estaba directamente relacionado con la candidatura de coalición y con la campaña para renovar corporaciones públicas. Un candidato conservador de unidad era imprescindible para sacar adelante las reformas constitucionales propuestas. Quien mayores trazas de serlo era Guillermo León Valencia, apoyado ampliamente por el ospinismo, pero cuestionado por el laureanismo entre otras razones por ser acabado exponente del "trecejunismo", en alusión a que Valencia había apoyado el golpe de Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953. Para neutralizarlo Gómez opuso la candidatura de Jorge Leyva, aunque antes había propuesto elegir a un militar, el general Régulo Gaitán, como presidente de la República.

La división conservadora de mayor importancia se cristalizó cuando laureanistas y ospinistas realizaron convenciones separadas; en cuanto, al alzatismo se opuso tanto al plebiscito como a Laureano Gómez, al acusarlo de traidor y llamó a conformar el Movimiento de Unión y Reconquista (MUR), con la finalidad de desmantelar lo que en su criterio ya era un evidente proceso de monopolización del Estado. La fracción política boyacense del conservador José María Nieto Rojas también atacó al plebiscito desde una visión fundamentalista católica. Para los ospinistas tanto la elección presidencial como la de corporaciones deberían realizarse en la misma fecha; los laureanistas, que se sabían mayoritarios dentro del partido y para quienes la minoría "trecejunista" no podría ser la que impusiera sus condiciones, proponían que la elección para renovar cuerpos colegiados se hiciera antes y así se conocería cuál sector político tendría el derecho a proponer con autoridad un candidato de coalición.

La fractura conservadora anunciaba que los acuerdos de Benidorm y Sitges, el plebiscito y las elecciones presidenciales y de cuerpos colegiados

estaban en serio peligro. Fue la Junta Militar la que salvó la coyuntura mediante la convocatoria a los partidos y sus fracciones a una reunión en la sede del gobierno nacional. Luego de las polémicas del caso, de esta última emanó el Pacto de San Carlos. Según su texto, el plebiscito se realizaría el día fijado; las elecciones para cuerpos se verificarían antes de la elección presidencial y sería el nuevo Congreso el que ratificaría o no la candidatura de Guillermo León Valencia; se condenaba la violencia, se llamaba a la pacificación nacional y se agradecía a la Junta Militar sus gestiones. Esta, claro, había hecho lo suyo; pero los ganadores habían sido los laureanistas y el liberalismo en su conjunto.

El plebiscito, entonces, se abrió paso como recurso cesarista. Recordemos que desde el inicio mismo de la campaña por el sí, hubo protestas y distintas manifestaciones de rechazo –con diversas posturas lo hicieron liberales, conservadores y comunistas– ante lo que a todas luces anunciaba un sistema político elitista –y por lo tanto excluyente–, clientelista, antidemocrático e inmovilista y nada "nacional". La campaña oficialista agrupó a distintos sectores con modalidades distintas de persuasión; en algunas ciudades se creó la Casa del Plebiscito; en la prensa los anuncios pregonaban la salvación de Colombia si el voto era afirmativo; a la mujer se le inducía a votar para que sus hijos estuvieran libres de odios partidistas, y el miedo también se utilizó como arma política, pues los anuncios pregonaban que si se votaba por el no se trabajaría para los amigos de la dictadura y de la tiranía.

Las protestas contra el texto plebiscitario señalaban con justeza las restricciones que su aprobación impondría sobre el ciudadano común. El solo hecho de que se le impidiera al constituyente primario el ejercicio de su soberana decisión para modificar la Constitución encargando de ello a un Congreso exclusivamente bipartidista demostraba que al igual que la realidad italiana narrada por el Conde de Lampedusa en su novela *El gatopardo*, el proyecto socioeconómico y político de las élites empresariales y políticas empujaba al cambio para que todo siguiera igual.

A la mujer se le concedían los mismos derechos que a los hombres, y por primera vez pudo votar en el plebiscito, pero su nombramiento en cargos públicos dependería del "equilibrio (en) la composición política del Congreso", o sea, estaría determinada por el clientelismo. Se destinaría el 10% del presupuesto nacional a la educación pública, pero aquel estaría controlado regional y nacionalmente por los afanes electorales y políticos de los congresistas liberal-conservadores, y la justicia sería impartida de modo vitalicio por los magistrados que pertenecían a los dos partidos tradicionales. En suma, el proyecto no buscaba la modernización del sistema de partidos ni de las instituciones; tampoco promovía la participación ciudadana ni los cambios que ella pudiera concretar; mucho menos permitía que la oposición legal y civilista se abriera paso dentro

del esquema democrático-representativo. De todos modos su aprobación haría realidad el Frente Nacional. Así cesó la violencia entre los partidos tradicionales, pero ese nuevo modelo político de administración del Estado generó otras violencias.

Alberto Lleras Camargo

Como fuera, el 1° de diciembre de 1957 los colombianos aprobaron el plebiscito sometido a su consideración. Para sus promotores la *Segunda República* había nacido. Por el sí votaron 4.169.294 ciudadanos; en contra se depositaron 206.864 votos; los votantes en blanco sumaron 20.738. Entre estos últimos estaban los comunistas; con una fórmula políticamente absurda y contradictoria urgían a los electores para que no contrajeran la responsabilidad de darle su voto afirmativo al texto plebiscitario, debido a los aspectos negativos que contenía, y al mismo tiempo señalaban que "sin votarlo negativamente", pues incorporaba aspectos positivos, bien podrían dejar constancia de su inconformidad votando en blanco o hacerlo por una fórmula independiente, que también sería considerada en blanco. Esta última consistió en una plataforma de garantías civiles y derechos ciudadanos que consideraban base de discusión para integrar un gran Frente Nacional Democrático.

Las propuestas comunistas fueron: 1) anulación de las medidas represivas del gobierno de Rojas Pinilla; levantamiento inmediato del Estado de Sitio; libertades democráticas y sindicales, y plenos derechos políticos para hombres y mujeres desde los 18 años de edad. 2) Elecciones libres para Congreso y cuerpos colegiados, para presidente de la República y alcaldes, gobernadores y jueces con participación de todos los partidos de acuerdo con el principio de representación proporcional. 3) Representación de todos los partidos en el órgano ejecutivo y en todas las ramas del poder público e integración del gobierno con base en el régimen parlamentario. 4) Supresión del Artículo 121 de la Constitución (Estado de Sitio) y responsabilidad de los militares que bajo órdenes incurrieran en delitos comunes. 5) Destinación del 30% del presupuesto nacional para la educación y disminución correspondiente de los presupuestos de guerra y orden público. 6) Reforma agraria que afectara las tierras no cultivadas de los grandes propietarios. 7) Salario mínimo y subsidio para los desempleados. 8) Recuperación de las riquezas nacionales, como el petróleo y el platino. Y 9) política exterior independiente y de paz, de apoyo a la coexistencia pacífica y de relaciones normales con todos los países en pie de igualdad.

Después vinieron las elecciones para corporaciones, de cuyos resultados dependería la candidatura presidencial de coalición. El domingo 16 de marzo de

1958, de nuevo, se ratificó que dentro del conservatismo los laureanistas tenían el mayor peso y que el liberal era el partido mayoritario.

El total de votantes, inferior al registrado en el plebiscito, ponía de presente que el liberalismo reunía el 58% de la votación, y el conservatismo, el 42%. Como las curules del Senado eran 80, a los laureanistas se les entregaron 24 de las 40 que le correspondían al conservatismo, y en tanto que las de la Cámara eran 148 obtuvieron 40 de las 74.

Sobre los resultados César Ayala ("La reconquista...", 1995) nos dice que el Movimiento de Recuperación Liberal (MRL) y su periódico *La Calle*, dirigido por Alfonso López Michelsen, interpretó los resultados en su propio beneficio. Veía al Frente Nacional como el instrumento para liberalizar ideológicamente al país y exigía que se convirtiera en el Partido del Orden que representara los intereses de los empresarios, promotores y técnicos surgidos de la industria; así, en la medida en que Colombia se fuera convirtiendo en un país cada vez más moderno, el MRL asumiría el liderazgo del proceso modernizador. Incluso, el movimiento de los de *La Calle* llegó a considerar que dentro de tal esquema el laureanismo era liberalizante, mientras que el ospinismo y el alzatismo pertenecían al pasado.

Con estos claros resultados electorales la candidatura de Guillermo León Valencia se esfumó. Laureano Gómez barajó inmediatamente las cartas de la candidatura bipartidista, pues la elección presidencial fue el 4 de mayo y lo hizo de tal modo que abría el camino para una nueva reforma constitucional; dejó a un lado el acuerdo que ponía en manos conservadoras la primera presidencia del Frente Nacional y propuso a Alberto Lleras Camargo como el dirigente para ocupar el solio de Bolívar, al tiempo que adicionaba el mecanismo de la alternación presidencial. En tal postulación hizo causa común con el grupo liberal del periódico *La Calle*. A Lleras y al liberalismo les correspondió barajar en segundo turno aceptando la carta de la alter-nación y añadiendo que debería ser durante cuatro periodos: dos para el conservatismo y dos para el liberalismo, y en cuanto a quién ocuparía la primera magistratura se le dejó al conservatismo la posibilidad de la decisión.

Por su parte, el alzatismo advirtió a sus copartidarios que para contar con un candidato conservador diferente a Valencia se ponía a disposición del partido en la búsqueda de la unión partidaria. De ese modo, conjugando esfuerzos con el ospinismo y destacados dirigentes exlaureanistas, lanzó la candidatura de uno de los más prominentes integrantes del conservatismo doctrinario laureanista: Jorge Leyva. Este se proclamó como el candidato de los pobres e hizo de su campaña un escenario en el que lo popular se destacaba, sin apelar a las capas medias o al obrero raso; sus ataques al liberalismo se dirigían a causar temor por su regreso y por ello recordaba de modo permanente los hechos de violencia ocurridos durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera.

Sin embargo, ni ese candidato ni la campaña lograron su cometido, pues el Directorio Nacional Conservador finalmente apoyó la propuesta de Laureano Gómez. Así, Alberto Lleras se consolidó como el mejor aspirante. Incluso, por él llamó a votar el Partido Comunista en el entendimiento de que así se votaba por la restauración de la legalidad y por el normal funcionamiento de las instituciones democráticas. El 4 de mayo de 1958, del total de la participación electoral de 3.108.567 colombianos, Lleras obtuvo 2.483.948 votos. Jorge Leyva alcanzó apenas 614.861 sufragios.

El Plan Decenal y la Alianza para el Progreso

El 7 de agosto de 1958, el Frente Nacional comenzaba sus extensos dieciséis años con la posesión presidencial de Alberto Lleras. En cuanto a la búsqueda de la paz, el gobierno se apoyó en las tareas que venía adelantando la Comisión Nacional Investigadora de las Causas Actuales de la Violencia, o Comisión de Paz, creada por Junta Militar mediante el Decreto 0942 del 27 de mayo de 1958. Tenía dos tipos de funciones 1) investigativas, gracias a las cuales realizó veinte mil entrevistas personales en todo el país, y 2) de mediación en el conflicto, por lo que logró firmar 52 pactos de paz.

Los integrantes de la Comisión de Paz fueron: Otto Morales Benítez, Augusto Ramírez Moreno, Absalón Fernández de Soto, los sacerdotes Germán Guzmán Campos y Fabio Martínez, los brigadieres generales Hernando Mora Angueira y Ernesto Caicedo López, y los académicos Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna.

Tales labores se verificaban con el concurso de las Fuerzas Armadas, las cuales, como ya anotamos, actuaban según los nuevos parámetros impuestos por los sectores dirigentes. Después de la conjura militar rojista del 2 de mayo de 1958, el presidente Lleras definió los términos de lo que debería ser la relación entre militares y civiles. En su famoso discurso en el Teatro Patria dejó en claro que los uniformados tendrían la autonomía necesaria para todo lo relacionado con el control del orden público interno y externo, pero sin entrometerse en la política partidista y sin entrar en deliberaciones; mucho menos podrían estar sometidos a los partidos ni ser instrumento de ellos.

El nuevo modelo de sistema político requería la subordinación de los militares al Estado, a las instituciones republicanas, y un profesionalismo sin tachas. Los civiles gobernarían y los soldados obedecerían. Y agregó (Leal Buitrago, 1994):

> La política es el arte de la controversia [...] La milicia el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la

deliberación pública no es un capricho de la Constitución sino una necesidad de su función. Si entran a deliberar entran armadas [...] Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política [...] Las Fuerzas Armadas no pueden, pues, tener partido.

En el frente económico, la plataforma gubernamental hacía hincapié en la estabilidad cambiaria, fiscal y monetaria; en la distribución equitativa del ingreso nacional, sobre todo en el sector rural; en el fomento a la producción agrícola e industrial, en particular en los sectores de consumo, materias primas y bienes de capital, lo que permitiría un mejor abastecimiento interno, una intensa sustitución de importaciones y el fomento de los renglones exportables. Con esos tres niveles se esperaba superar el desequilibrio de la balanza de pagos, lograr ajustes salariales beneficiosos para el sector trabajador y enfrentar la devaluación.

El llamado Plan Decenal se enarboló como el símbolo de la planificación estatal. La intervención del Estado fue amplia, aunque sin adquirir un carácter totalizador. Para la industria se generó todo un andamiaje que posibilitó la rentabilidad del capital privado, fomentando al mismo tiempo el proceso de sustitución de importaciones; mientras que la expansión del gasto público se logró imponiendo el impuesto a las ventas y el incremento del gasto social, por la vía del déficit fiscal.

Así mismo, las políticas oficiales apuntaron a una mayor presencia de los capitales extranjeros en los ámbitos industrial, bancario y de servicios, aunque sin beneficio para los sectores y zonas tradicionalmente marginados. Las rentabilidades fueron de consideración para esos capitales, pues no tenían regulación: la figura del registro ante el gobierno no existía y se podía remitir utilidades y amortizar el capital; solo hasta 1967 con el Estatuto Cambiario la situación se modificó.

La cooperación de la Alianza para el Progreso, aprobada y puesta en marcha por los norteamericanos en 1961, le permitió al país recibir US$12 millones para la construcción de 18.000 casas y edificios de apartamentos y US$8 millones para la Caja Agraria, la cual otorgaría créditos para los campesinos y pequeños productores. En total, entre 1961 y 1965 Colombia recibió más de US$833 millones por préstamos y ayuda de Estados Unidos y organismos internacionales. En diciembre de 1961 el presidente John F. Kennedy y su esposa visitaron oficialmente al país e inauguraron el espacio residencial Ciudad Kennedy.

Para Colombia los principales objetivos de la Alianza fueron: 1) ayudar en la solución del problema de la balanza de pagos; 2) fortalecer y diversificar la producción agrícola, sobre todo para disminuir la dependencia de las exportaciones del café; 3) mejorar la nutrición, y 4) modernizar el sistema de educación.

El Punto 10 de la Alianza vinculaba los llamados Cuerpos de Paz al desarrollo económico y por eso llegaron a nuestro país. El organismo encargado para facilitar su acción fue la División Nacional de Acción Comunal, bajo la dirección del Ministerio de Gobierno; la administración financiera estaba en manos de la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), de Estados Unidos; otros organismos colombianos apoyaban en las distintas tareas, como los ministerios de Educación, Salud y Agricultura, y la Federación Nacional de Cafeteros y la Caja Agraria. Los Cuerpos de Paz trabajaron con base en: 1) la explotación intensiva de fincas; 2) la construcción de casas populares, y 3) la planificación y construcción de caminos. A mediados de la década de los sesenta el número de sus miembros en Colombia llegaba casi a los setecientos. En cuanto a la donación norteamericana, en 1962 fue de US$1,3 millones; en 1963, de US$2,8; en 1964, de US$2,8, y en 1965 de US$3 millones.

En cuanto a relaciones internacionales se refiere, la cancillería siempre subordinada a la política exterior de Estados Unidos, privilegió al panamericanismo aunque sin descuidar el universalismo de las Naciones Unidas. El periodo bajo estudio fue pletórico en hechos de envergadura continental –en 1959 la Revolución Cubana y en 1965 la invasión a República Dominicana, los golpes de Estado y las conspiraciones político-militares, el nacionalismo en sus variadas escuelas, en 1962 la crisis cubano-soviética-norteamericana de los misiles, la personificación del "comunismo internacional" en las guerrillas de orientación socialista y comunista, entre otros–. De ahí la estrecha relación continental que caracteriza al periodo entre la llamada seguridad colectiva –o sea, las distintas medidas políticas y militares adoptadas por la OEA y Estados Unidos– y la seguridad nacional.

La rehabilitación y las Fuerzas Armadas

Sin poder eliminar los factores asociados con la violencia, entre 1958 y 1965 se presentó el fenómeno del bandolerismo político. Para fines de 1964 más de cien bandas de hombres armados actuaban en un contexto local con el apoyo de las comunidades rurales y de los gamonales. En parte su surgimiento expresaba el rechazo a los acuerdos de paz entre los dirigentes liberales y conservadores y a la amnistía de 1958. Gonzalo Sánchez (1983) recuerda que el bandolerismo político cubrió casi todas las zonas donde la primera violencia había surgido; fue masivo en el norte del Valle, norte del Tolima y el Viejo Caldas; operaron allí "Mosco", "Zarpazo", "Gata", "Chispas", "Capitán Venganza", "Desquite" y "Sangrenegra". En las zonas cafeteras: Sevilla y Caicedonia, en el Valle; Armenia y Calarcá, en el Quindío; Chaparral y Líbano, en el Tolima. No tuvo oportunidad en los Llanos, Sumapaz y el sur del Tolima, occidente y suroeste antioqueño y Santander; tampoco en las zonas de predominio latifundista.

La amnistía de 1958 se decretó para los delitos políticos, pero no consiguió mayores resultados. El Decreto 0328 del 28 de noviembre de ese año estableció que los particulares, funcionarios públicos, militares, grupos paramilitares y guerrilleros ("grupos organizados bajo la dependencia de jefes") que hubieran cometido delitos políticos antes del 15 de octubre del mismo año en los departamentos de Caldas, Valle, Tolima, Huila y Cauca, podrían solicitar al gobierno la suspensión de la acción penal contra ellos si aceptaban someterse a la Constitución y a las leyes. Con esa amnistía se perseguía un doble propósito: legitimar la lucha armada contra el gobierno de Rojas Pinilla y condenar, en nombre del Frente Nacional, la continuidad de esa misma lucha.

En vista de los magros resultados, el gobierno también buscó otros caminos. Además de la Comisión de Paz, y para enfrentar el fenómeno y en general a las diversas modalidades de la Violencia fue creada el 3 de septiembre de 1958, la Comisión Especial de Rehabilitación de las Zonas Afectadas por la Violencia –con la participación del brigadier general Alfonso Saíz Montoya, ministro de guerra–, y cuya prioridad era preparar y ejecutar un plan de rehabilitación para los departamentos del Tolima, Valle, Caldas, Cauca y Huila. Sin embargo, ni esta Comisión ni la de Paz lograron implementar una política de rehabilitación o un plan para resolver el problema agrario y para fines de 1960 ambos organismos habían cesado en sus funciones.

La Rehabilitación, pese a todo, tenía terreno abonado en las filas comunistas; estas apoyaban el programa de pacificación del presidente Lleras y afirmaban que no continuarían con la lucha armada. Parcialmente obedecían así a las medidas del movimiento comunista internacional a fines de los años cincuenta: la tesis del tránsito pacífico al socialismo, aprobada por el XX Congreso del Partido Comunista Soviético, en 1956; la Declaración de los partidos comunistas del campo socialista, y también el Manifiesto por la Paz de cincuenta y seis de esos partidos.

De modo que la orientación fue pasar de guerrilla a "movimiento agrario". Así se podría estimular la colonización, organizar sindicatos y desarrollar otras actividades legales, aunque sin entregar las armas. Esta política varió cuando el líder comunista Jacobo Prías Alape fue asesinado el 11 de enero de 1960. En el segundo semestre de ese año, el Partido Comunista y el movimiento agrario empezaron a preparar grupos de autodefensa. A medida que fueron ganando espacios y la *colonización armada* se fue imponiendo en aquellas regiones apartadas de la economía nacional y sin presencia efectiva del Estado, en 1961 el senador Álvaro Gómez Hurtado lanzó un fuerte ataque contra lo que denominó "repúblicas independientes". Blanco de cerco militar y bloqueo económico fueron: Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, Sumapaz, y las regiones del Ariari y del Vichada.

En este contexto, en junio de 1961 se reunió el IX Congreso del Partido Comunista de Colombia, donde se aprobó, por primera vez, la tesis de la "combinación de todas las formas de lucha", comprendida la lucha armada. Concretamente dijeron que (Pizarro Leongómez, 1991):

> La revolución puede avanzar un trecho por la vía pacífica. Pero si las clases dominantes obligan a ello, por medio de la violencia y la persecución sistemática contra el pueblo, este puede verse obligado a tomar la vía de la lucha armada, como forma principal, aunque no única [...] La vía revolucionaria en Colombia puede llegar a ser una combinación de todas las formas de lucha.

Previamente un grupo influido por la Revolución Cubana y sus modalidades de lucha había optado por las acciones armadas: el Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino (MOEC), que surgido en enero de 1959 había creado focos guerrilleros en el Cauca, Vichada y Urabá.

De modo que con rehabilitación o sin ella, la tan anhelada paz no se conseguía. En las urbes también tenía expresión un movimiento de repulsa al sistema del Frente Nacional o a alguna de sus modalidades. El Movimiento de Recuperación Liberal, posteriormente conocido como Movimiento Revolucionario Liberal, se oponía al sistema de la alternación presidencial y al de la paridad y adelantó una vigorosa campaña nacional que vio sus resultados exitosos en las elecciones de 1960, cuando alcanzó la cuarta parte de los escaños posibles para la Cámara de Representantes, un 21% de los votos liberales; dos años después alcanzó el 35% y controlaba treinta y tres representantes y doce senadores. También en las elecciones de 1962 la Alianza Nacional Popular (Anapo), grupo organizado y dirigido por el general Rojas Pinilla, obtuvo dos senadores y seis representantes. Entre los dos sectores mencionados se obtuvo el 23,5% de la votación.

No obstante, la respuesta del Estado no conducía a una flexibilización del Frente Nacional; por el contrario, endurecía sus términos. Y frente a la protesta social se respondía con medidas policiales y militares que agravaban los términos de la confrontación y cerraban los pocos espacios democráticos que aún quedaban; además, las nuevas orientaciones panamericanas en materia de seguridad interna enfatizaban en las tesis norteamericanas sobre el enemigo interno y por ello los brotes de rebeldía y de protesta eran tratados como acciones urbanas y rurales de guerra.

Ante todo, se mantuvo el Estado de Sitio, el cual alcanzó tres años, cuatro meses y veintitrés días. En cuanto a las Fuerzas Armadas, el gobierno reorganizó el Ministerio de Guerra y el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), después llamado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Se propuso el

aumento de los efectivos de la tropa y de la Policía y se solicitaron alcaldes militares y jueces idóneos y la construcción y mejoramiento de las cárceles. Se aprobó la creación del *estado de emergencia* con carácter transitorio. En enero de 1960 el Congreso nacionalizó la Policía y aprobó el Acto Legislativo 1, que estableció el control del órgano legislativo sobre el ejecutivo en el uso de las facultades extraordinarias en momentos de guerra exterior o conmoción interna.

El Decreto 0256 de 1960 estableció que el Consejo Superior de la Defensa Nacional asesoraría al gobierno en las cuestiones de la defensa nacional; para fortalecerlo, en el mismo año se creó el Consejo Nacional de Seguridad como asesor del DAS. El 18 de julio de 1961, el Decreto 1705 reorganizó el Ministerio de Guerra; estableció que la Junta Asesora y el Consejo Superior de la Defensa asesorarían al ministro de guerra; el Comando General de las Fuerzas Militares asesoraría al presidente, al ministro de guerra y al Consejo Superior de la Defensa en cuestiones militares, y prepararía planes y dirigiría las operaciones de seguridad nacional. El Estado Mayor pasó a ser Estado Mayor Conjunto, integrado por oficiales de la Armada, el Ejército y la fuerza aérea.

Igualmente, el decreto puso a la Policía Nacional bajo la directa dirección del ministro de guerra. También se crearon las Tablas de Organización y Equipo (TOE) para todos los estamentos del Ejército, que establecían tanto el equipo como las cantidades de hombres que una unidad requería. Por último, la Ley 141 de 1961 convirtió en legislación permanente el Código de Justicia Penal Militar, dentro de cuyas competencias estaba el juzgamiento de los civiles por los militares en los consejos verbales de guerra.

Una de las medidas que iban en dirección al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como institución fue el juicio político contra el general Gustavo Rojas Pinilla, tildado de usurpador. En septiembre de 1958, el Congreso presentó la acusación formal por abuso de poder, enriquecimiento ilícito y obstrucción a la ley y la Constitución. A finales de enero de 1959, el juicio se inició; pero los abogados defensores y el mismo Rojas lo convirtieron en una acusación contra el sistema del Frente Nacional, contra los partidos tradicionales y sus dirigentes, contra los mismos congresistas por ser acusadores sin tener en cuenta que varios de ellos habían participado de su gobierno y, por lo tanto, eran coautores de los delitos imputados.

La mayoritaria sentencia del 3 de abril declaró indigno y culpable a Rojas, lo condenó a la pérdida perpetua de sus derechos civiles y políticos, a la pérdida de sus grados militares y de su pensión de jubilación y ordenó las investigaciones penales a que hubiera lugar. Años después, antes de las elecciones de 1970, el Tribunal Superior de Bogotá le devolvió a Rojas sus derechos políticos. La ironía de la historia es que en el año 2000, en el centenario del nacimiento del general, el Congreso de Colombia lo exaltó como "egregio militar, insigne conductor del

pueblo, paradigma de nuestra nacionalidad, dirigente político y estadista ejemplar, luchador infatigable por la justicia social y la paz, cuyo pensamiento penetró en lo más profundo de la conciencia colectiva".

Las Fuerzas Armadas y las autodefensas gubernamentales

En el terreno continental, a partir de 1960 los militares se comprometieron a fondo con las operaciones multilaterales y bilaterales y las reuniones continentales de las Fuerzas Armadas. La Armada participó en las actividades de la Unitas y en las tres primeras conferencias navales interamericanas: en noviembre de 1959 (Fuerte Amador), en junio de 1960 (Cayo Hueso y San Juan de Puerto Rico) y en marzo de 1962 (Viña del Mar), junto con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Así mismo, se hizo presente en las conferencias de las fuerzas aéreas en: 1) Washington, en abril de 1961, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y 2) Buenos Aires, en junio de 1962, al lado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Ecuador, Guatemala y República Dominicana.

En cuanto a las conferencias de los ejércitos, se participó en las tres iniciales: agosto de 1960, julio de 1961 y julio de 1962, todas verificadas en Fuerte Amador, Zona del Canal, en Panamá. La primera estrechó los lazos de amistad entre los comandantes de los ejércitos y de estos con el personal y los recursos del comando norteamericano. La segunda examinó la elaboración de una doctrina para enfrentar la agresión comunista, y aprobó: 1) el intercambio de información de inteligencia militar; 2) la elaboración de un plan de acción cívica; 3) el establecimiento de una organización internacional para la planificación de ejercicios y maniobras militares colectivas, y 4) la creación de una escuela de inteligencia en cada país y de una red de telecomunicaciones. La tercera conferencia decidió, entre otras, crear una organización de logística del ejército y establecer su doctrina, aumentar la acción cívica y unificar sus equipos. Alberto Ruiz Novoa, comandante del Ejército colombiano, señaló que la acción cívico-militar buscaba quitarle al pez el agua y que en Colombia, donde podían "estudiarse todas las fases de un movimiento insurreccional", era indispensable para incrementar el apoyo popular hacia el régimen legítimo.

En este contexto de cambios, como nunca antes la oficialidad abrió un intenso y amplio espacio de discusión sobre la relación entre las Fuerzas Armadas y el conjunto de los sectores sociales. Con orientaciones desarrollistas, el Comando del Ejército, dirigido por el general Alberto Ruiz Novoa, al mismo tiempo que adelantaba la formación en la guerra contrainsurgente, impartía orientaciones para adoptar una doctrina de guerra y estimulaba los estudios

sobre la Violencia para que identificaran sus factores de origen y la evolución de estos: políticos, socioeconómicos, morales y militares y precisando medidas nacionales de conjunto, entre ellas la acción cívico-militar: construcción de carreteras y centros médicos, alfabetización de la población y de las filas militares, campañas de higiene y salud oral, suministro de agua potable, entre otros. Ruiz Novoa afirmaba que en el origen de la Violencia estaban los políticos tradicionales y que la debilidad del Estado había creado estímulos para el desarrollo del fenómeno en tres niveles: 1) el político, llevada a cabo por los triunfadores en las elecciones; 2) el económico, que utilizaba el terror para comprar propiedades por debajo de su valor, y 3) el social.

Todo esto incentivó la polémica en el Congreso, en la intelectualidad y en los medios de comunicación. Para citar un caso, el sector nacionalista aglutinado en *La Nueva Prensa*, dirigida por Alberto Zalamea y contrario al Frente Nacional, preguntaba si las Fuerzas Armadas podrían ser indiferentes ante la situación de Colombia y si la revolución triunfaría sin su ayuda, dado que los ejércitos latinoamericanos habían sido la fuerza más activa de los movimientos nacionalistas después de terminada la Segunda Guerra Mundial; pero también esta revista entró a cuestionar la decisión del Comando General de las Fuerzas Armadas de entregar armamento a los sectores rurales para su defensa, pues la veía como un síntoma de guerra civil y una demostración de la "dimisión del Estado".

Este asunto de la formación de autodefensas armadas que el Ejército adelantó a comienzos de 1962, en pleno auge de la acción cívico-militar y de la lucha contra el enemigo interno, contradecía todas las orientaciones civiles y castrenses sobre profesionalismo y monopolio estatal de las armas; de manera también absurda el Senado promovió la entrega de armas a los sectores rurales en aquellas zonas donde el Estado no podía protegerlos.

Según análisis militares en la *Revista de las Fuerzas Armadas*, la autodefensa se basaba en: 1) vigilancia total y permanente; 2) alarma oportuna; 3) reacción inmediata, y 4) apoyo recíproco. Se dividía en tres niveles: departamento, municipio y vereda. Del primero hacían parte las autoridades civiles y militares, la Iglesia, los jefes de Policía y el DAS, un líder de la Acción Comunal, un delegado de la Registraduría del Estado Civil y tres personas nombradas por el comandante militar y el gobernador; del segundo participaban las mismas autoridades y el jefe de la autodefensa municipal. En la vereda actuaban los núcleos de autodefensa. La dirección la integraban los comandantes militares de los departamentos y municipios. Las autodefensas no podían actuar fuera de su jurisdicción sin permiso de la autoridad militar.

Paralelamente, las Fuerzas Armadas adelantaban sus propias operaciones. En 1961 se emprendió el mayor operativo de la historia: una cuarta parte de los 38.763 efectivos del Ejército se destinó a misiones de orden público para combatir

a las guerrillas y a los bandoleros en zonas consideradas Teatro de Operaciones, en las cuales las autoridades civiles quedaban bajo control militar.

La Fuerza Aérea adquirió aviones tipo Lockheed C-130 para transportar la tropa. El Batallón Colombia se reorganizó en ese año para contrarrestar el conflicto social y combatir a la guerrilla; en su comando participaba personal de otros organismos del estado, agencias de inteligencia y órganos de acción socioeconómica. Para la puesta en marcha del operativo mencionado, o sea para imponer la seguridad interna, el gobierno solicitó la ayuda militar de Estados Unidos dentro del Acuerdo del 17 de abril de 1952 para equipo, materiales y servicios; la aceptación por el gobierno colombiano de los términos norteamericanos se transformó en un nuevo acuerdo militar.

También se crearon las compañías Flecha y Arpón. La primera con unos doscientos hombres participó en el control del orden público desde febrero de 1961 hasta abril de 1963; las operaciones de la segunda se basaban en la concepción de que la guerrilla era el resultado de una situación y no su origen y que había que atacar las causas del problema.

Cuba y el enemigo interno

En el ambiente hemisférico era evidente el temor gubernamental por el "comunismo internacional" y su expresión cubana. Para buena parte de los gobiernos latinoamericanos mientras no hubiera desarrollo económico, la seguridad sería un asunto de primer orden, pues siempre habría la posibilidad de una revolución, tal y como lo predicaba Juscelino Kubitschek, el presidente de Brasil, en su Operación Panamericana. Pero para otros gobiernos y, sobre todo, para el de John Kennedy la respuesta frente a Cuba tenía que ser militar; así que con su visto bueno se procedió a la invasión de la isla, el 16 de abril de 1961. La operación fracasó.

Aunque desde el ángulo de los norteamericanos había llegado el momento de modificar la orientación de los programas de asistencia militar con su énfasis en la defensa hemisférica para asumir estrategias de combate al enemigo interno –lo que erróneamente se ha llamado "nuevo militarismo", por contraposición al de la defensa nacional frente a la agresión externa o "viejo militarismo"–, lo cierto es que los militares de América Latina y el Caribe *siempre* habían dirigido sus esfuerzos de lucha hacia el enemigo dentro de sus fronteras. La nueva orientación de Estados Unidos solo facilitó las cosas y reconoció un hecho; sin embargo, al promover la seguridad interna latinoamericana por los métodos ya anotados, la estrategia continental norteamericana inducía a la acción política a los militares contra la democracia representativa, y en ciertas circunstancias forzaba el *coup d'Etat*.

Frente a la teoría guevarista del foco –un grupo armado inicia la revolución y el pueblo lo apoya con la insurrección generalizada–, los norteamericanos lanzaron la estrategia del antifoco; según esta, los militares latinoamericanos tendrían la mayor parte de las responsabilidades, pues aparecían como la única fuerza con capacidad para enfrentar al enemigo. En su discurso de lanzamiento de la Alianza para el Progreso, Kennedy afirmó que: (Torres Del Río, 2000) "la nueva generación de líderes militares ha mostrado un conocimiento creciente de que los ejércitos no deben solamente defender sus países; ellos pueden, como hemos aprendido a través de nuestro propio Cuerpo de Ingenieros, ayudar a construirlos". Así, el programa económico y político conocido como Alianza para el Progreso aparecía como arma antifoco, como una inversión en seguridad nacional.

En este contexto político-militar continental se celebraron cuatro reuniones de consulta de cancilleres, en las cuales el papel de Colombia fue decisivo. Los temas de la agenda tenían que ver con la seguridad interna y continental frente a las amenazas del "comunismo internacional". Cuba no aparecía oficialmente en los temarios, pero se convirtió en el centro de las polémicas, ya que a los ojos de los gobiernos era la expresión de la influencia soviética y china en la región. En agosto de 1959 los cancilleres se reunieron en Santiago de Chile para celebrar la quinta reunión, y la principal determinación se concretó en la Declaración de Santiago, que se entendió como una medida de seguridad frente a eventuales penetraciones ideológicas marxistas y frente a prácticas consideradas ajenas a la tradición democrática de la región, como aquellas de los gobiernos nacionalistas –tipo Jacobo Arbenz en Guatemala, o las que demostraba Cuba– o las de los gobiernos militares.

La Declaración estipuló las condiciones indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa: 1) la independencia de los poderes; 2) las elecciones libres; 3) la no perpetuación en el poder; 4) el respeto y protección a los derechos humanos; 5) la prohibición de la proscripción política; 6) la libertad de prensa, de información y de expresión, y 7) la cooperación entre los Estados para conseguir justas y humanas condiciones de vida de los pueblos.

En la sexta reunión, en San José de Costa Rica del 16 al 21 de agosto de 1960, los norteamericanos insistían en la defensa del sistema panamericano pues, decían, la Unión Soviética y China se beneficiaban de la Revolución Cubana para sus propios fines; creían también que sus relaciones con Cuba podrían arreglarse si no fuera por las "influencias extranjeras" que inducían a la hostilidad de su nuevo gobierno hacia Estados Unidos y hacia los principios interamericanos. Propusieron entonces que el sistema panamericano declarara su aversión por las dictaduras de derecha o de izquierda.

Más que dejarse llevar por la acusación acerca de las influencias comunistas, Raúl Roa, el canciller de Cuba, denunció las intervenciones norteamericanas contra México, Colombia, República Dominicana, Haití, Cuba y otros países; atacó la protección y el otorgamiento de asilo de los norteamericanos a los "contra" cubanos, y condenó la agresión económica contra la isla. Frente a las declaraciones de los norteamericanos el canciller cubano manifestó en ardiente discurso (Torres Del Río, 2000):

> Cuba no es satélite efectivo o ideológico de nadie. Cuba es hoy, gracias a la revolución popular que le conquistó el pleno ejercicio de la soberanía, un diminuto planeta que recorre su órbita histórica con absoluta independencia en sus movimientos de rotación y traslación. Cuba dejó de ser satélite para siempre, desde el primero de enero de 1959, del gobierno de los Estados Unidos de América.

Un día después de finalizada la sexta reunión comenzó la séptima, en la misma ciudad. Ante las posturas de Brasil, Argentina y Cuba, vinculadas al desarrollo como efectiva medida de seguridad, los delegados colombianos se opusieron abiertamente.

El canciller colombiano Julio César Turbay Ayala dijo que la reunión se había convocado para discutir asuntos políticos y que cualquier medida económica tendría que esperar a la reunión del Comité de los 21, el organismo que esperaba promover la Operación Panamericana de Kubitschek; que los países estaban en la reunión para examinar las amenazas de intervención extra e intracontinental que pudieran afectar la solidaridad del sistema interamericano, amenazas que provenían tanto de las declaraciones intervencionistas de Nikita Khrushchev sobre el conflicto entre Cuba y Estados Unidos como de las proyecciones y propósitos internacionales de la Revolución Cubana y su vinculación con gobiernos extracontinentales, que tenían una filosofía diferente a la de los países americanos. El conflicto, afirmó, no era entre Cuba y Estados Unidos, sino entre América y Rusia, o sea, entre la democracia y el comunismo.

Diógenes Taboada, canciller argentino, condenó la intervención extranjera y el comunismo y, destacando la democracia representativa y sus instituciones como la única garantía para el desarrollo económico, dijo que el subdesarrollo era un protagonista importante de la reunión. Por su parte, y acompañando a la Argentina, el brasileño Horacio Lafer atacó al comunismo y afirmó que la debilidad económica era la causa básica de las perturbaciones políticas y sociales y que la solidaridad económica en la lucha contra el subdesarrollo, la miseria y el hambre era más importante que la propia solidaridad política, pues esta dependía de aquella. Sugirió entonces dar forma estructural y obligatoria a la cooperación económica a partir de un Protocolo Adicional de Asistencia

Económica, al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El proyecto brasileño para ese Protocolo consideraba que la seguridad económica era la mejor garantía para la seguridad política y para la paz continental, que la cooperación económica fortalecería la solidaridad política y que la solución del subdesarrollo era de interés vital para la seguridad colectiva; también declaraba que el fomento del desarrollo económico era inseparable del sistema de seguridad continental y parte esencial del concepto estratégico de la defensa occidental.

Según Raúl Roa, la preocupación más grave del momento no era la hipotética amenaza extracontinental, sino la agresión de Estados Unidos contra Cuba y que independientemente de los resultados de la reunión habría un hecho indiscutible: el comienzo de la celebración de las exequias del imperialismo en América. En ese contexto, Roa presentó tres proyectos: uno sobre el fortalecimiento de la solidaridad política y de la cooperación económica, condicionado a la suspensión de las agresiones norteamericanas contra Cuba y América Latina; otro sobre la creación de un bloque en la OEA entre los Estados latinoamericanos, para equilibrar el poderío económico político y militar de Estados Unidos y evitar su proyección imperialista contra los pueblos del continente, y el tercero sobre la reforma agraria.

Finalmente, la octava reunión de cancilleres, celebrada en Punta del Este, entre el 22 y el 31 de enero de 1962, definió la suerte de Cuba para el futuro inmediato y de largo plazo.

Última para el gobierno de Lleras Camargo, la reunión se verificó en un contexto continental aún más complejo, entre cuyos aspectos más importantes se pueden señalar: 1) una nueva administración norteamericana, la de Kennedy, que promovía los golpes de Estado y que había decidido invadir Playa Girón el 16 de abril de 1961; 2) la declaración del gobierno cubano sobre la naturaleza socialista de su revolución; 3) la evolución de la democracia representativa en los países latinoamericanos, donde el recrudecimiento de las tensiones económicas y de los conflictos sociales afectaba más los intereses de Estados Unidos que las guerrillas colombianas o venezolanas, "porque aguzaba la conciencia nacionalista y los sentimientos antinorteamericanos" y condicionaba el comportamiento de sus gobiernos; 4) con base en lo anterior, los golpes de Estado como un fenómeno de política internacional, y 5) el nacionalismo revolucionario.

En el momento en que la OEA convocó a los cancilleres, basada en los Artículos 6 y 11 del TIAR, seis países no estuvieron de acuerdo: Cuba, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México. La diplomacia colombiana obtuvo un rotundo éxito político no solo por la convocatoria de la reunión en los términos propuestos por ella, sino por la aprobación de sus tesis, orientadas directamente por el presidente Lleras en el Consejo de Ministros y en consonancia con los intereses norteamericanos. Mencionemos al respecto que en comunicación al canciller brasileño

Santiago Dantas, el embajador de Brasil en Colombia, Álvaro Teixeira Soares, informaba sobre "el juego que hace varios meses viene siendo hecho con sutileza entre el Departamento de Estado y la Cancillería de San Carlos para llevar adelante la convocatoria del órgano de consulta" (Torres Del Río, 2000).

La intención declarada era expulsar a Cuba de la OEA, porque contrariaba los postulados básicos que sustentaban las democracias. Antes de la reunión de cancilleres ya Colombia había roto relaciones con la isla; también lo habían hecho trece países. En general, la argumentación de todos ellos era la de que los miembros de la OEA no podían hacer parte de la órbita de los países comunistas y mucho menos permitir que un Estado diera apoyo a los movimientos subversivos contra gobiernos legítimos para así establecer regímenes comunistas en América.

Sin embargo, Chile argüía que por el hecho de que un país tuviera un régimen diferente al del sistema regional no significaba que se le deberían imponer sanciones políticas o económicas y agregaba que ese país no iría a cambiar de ideología o régimen por esas mismas sanciones. Brasil adujo que la democracia se veía imposibilitada por causas económicas y sociales como el subdesarrollo y la injerencia constante de los grupos multinacionales. Además, mostrándose contrario a las medidas de fuerza y a favor de la vía diplomática, solicitó para Cuba un Estatuto de Obligaciones Negativas, pues al alejarse la isla de los principios en que se basaba la OEA no podía dejar de aceptar que le fueran impuestas ciertas limitaciones, u obligaciones negativas, indispensables para la preservación del sistema de seguridad de los Estados americanos y para que sus instituciones y gobiernos quedaran a salvo de la infiltración subversiva o ideológica.

Como ya la decisión estaba tomada de antemano, los cancilleres acordaron expulsar al gobierno, no al Estado, de Cuba tanto de la OEA como de la Junta Interamericana de Defensa. Aparte del voto de Cuba en contra de su expulsión, hubo seis abstenciones: Brasil, Argentina, México, Chile, Ecuador y Bolivia.

En consonancia con las determinaciones de esta reunión, los militares colombianos tenían que apoyar los planes del gobierno; recordemos que Colombia se había comprometido con: 1) fortalecer las instituciones democráticas; 2) acelerar el desarrollo económico y social; 3) adelantar programas de vivienda urbana y rural; 4) impulsar la reforma agraria; 5) eliminar el analfabetismo, y 6) desarrollar programas de salud e higiene. En consecuencia, el estamento castrense participaría en las siguientes actividades: 1) abrir las escuelas militares al personal civil con cursos técnicos; 2) hacer cruzadas por la salud y las prácticas alimenticias; 3) enseñar y dar ayuda técnica dentro del plan de vivienda popular; 4) aumentar el número de ingenieros dentro de las tropas y ayudar al desarrollo del plan nacional de obras públicas, y 5) apoyar el proyecto de ley sobre reforma agraria.

La reforma agraria

En el sector rural la estructura y tenencia de la tierra era otra fuente de conflicto social. De hecho, lo había sido desde los años veinte y treinta, como ya lo hemos analizado. En un contexto continental reformista que la Alianza para el Progreso impulsaba, los programas de reforma agraria pretendían impulsar formas modernas de producción, pero sin alterar la tradicional estructura de propiedad; eran también una manera de confrontar desde el Estado a la naciente Revolución Cubana, uno de cuyos pilares era un radical cuestionamiento a la gran propiedad agraria.

Con la Ley 135 de 1961, el gobierno de Lleras Camargo pretendía airear la problemática retomando los dos aspectos centrales de la Ley 200 de 1936: la extinción de dominio y las formas atrasadas de producción, como el arriendo en trabajo, especie y aparcerías. Según Salomón Kalmanovitz (1978), el efecto mayor de la Ley 135 parece haber sido consolidar el derecho de propiedad de los colonos (apertura de la frontera agrícola). Como se sabe, entre 1962 y 1970 los procesos por extinción de dominio cubrieron 3.200.000 hectáreas y los baldíos adjudicados sumaron 2.842.805 hectáreas. En cuanto al segundo aspecto, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) –creado para administrar y dirigir la reforma– inscribió 545.683 hectáreas, pero solo adquirió 17.223 hasta enero de 1970. Sin embargo, la adquisición por expropiación alcanzó hasta 72.724 hectáreas entre 1962 y 1970, y la adquisición por compra llegó a 165.930 hectáreas, sin titular en su mayor parte hasta 1969. No se alcanzó, por lo tanto, a afectar ni siquiera un 1% de la estructura de la propiedad. Pese a ello hay que considerar que a partir de 1968 sí se aceleró la disolución de las aparcerías y pequeños arriendos, y que en el mercado disminuyeron los valores de las tierras.

Así terminó el gobierno de Alberto Lleras. La paz había sido un objetivo inalcanzable, la reforma agraria no ofrecía cambios en la estructura de tenencia de la tierra; la economía estaba en crisis con un elevado déficit fiscal y un frente externo debilitado debido a la caída de los precios del café; el Frente Nacional evidenciaba fracturas y la oposición crecía en cantidad y calidad y las violencias seguían su curso. Sin embargo, dos aspectos tratados merecen destacarse: el castrense, pues las Fuerzas Armadas habían sido fortalecidas orgánicamente y su proceso de subordinación al Estado continuaba su marcha, y el de las relaciones internacionales: el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), la firma de tratados bilaterales sobre temas variados, la integración al programa de la Alianza para el Progreso, la subordinación estratégica a Estados Unidos, la ruptura de relaciones con Cuba y la contribución a su expulsión del panamericanismo.

Guillermo León Valencia

En contraste con la candidatura y la presidencia de Alberto Lleras Camargo, las correspondientes de Guillermo Valencia siempre aparecieron como débiles e inestables. La elevada abstención el día de la elección presidencial reflejaba el descontento, la oposición pasiva y la frustración de amplios sectores de la población. Por el contrario, la oposición activa del MRL y de la Anapo obtenía positivos resultados al lograr un 38% del favor electoral e incrementar en 15% la proporción de votos antifrentenacionalistas. A los ojos de los analistas, de la oposición y de variadas capas sociales el nuevo gobierno carecía de legitimidad.

El conflicto interno

Tal carencia pretendió suplirse con el brazo armado de la nación. A diferencia de Lleras Camargo, que había ofrecido la posibilidad de diálogo a los alzados en armas y decretado una amnistía, Valencia se dispuso a atacar el problema en términos militares; pasando por encima de la fila natural de los ascensos castrenses, nombró como ministro de guerra al general Alberto Ruiz Novoa, quien estaba convencido de que los problemas de orden público referidos a la insurrección y a las guerrillas tenían su origen en la injusticia social y que la manera de atacarla y eliminar aquellas era por la vía de la acción cívico-militar como parte de un programa gubernamental desarrollista. En este tenía que existir un "Propósito Nacional" que siguiera las enseñanzas de las encíclicas *Rerum Novarum*, *Quadragésimo Anno* y *Mater et Magistra*. Tal vez por esa percepción de lo social aunque también por verse involucrado en un eventual golpe de Estado, Valencia destituyó a Ruiz Novoa el 22 de enero de 1965.

Como comandante del Ejército y como ministro, Ruiz Novoa destacó las siguientes realizaciones: primero, medidas para fortalecer las Fuerzas Militares y combatir la Violencia: 1) aumento del periodo de servicio militar a dos años; 2) reorganización de la instrucción, aumento del entrenamiento en la Escuela de Lanceros y estudio y entrenamiento en las técnicas de guerra de guerrillas; 3) denuncia de las causas políticas, sociales y económicas de la Violencia; 4) elaboración del Plan Lazo, y 5) reorganización de las unidades para adaptarlas a la guerra de guerrillas. Segundo, creación de una nueva conciencia institucional para sacar a las Fuerzas Armadas del abatimiento político, social e intelectual en el cual se habían mantenido. Y, tercero, mejoramiento de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la población, así como la implantación de una conciencia de justicia social.

Antes de su destitución, Ruiz Novoa tuvo que enfrentar los efectos de una muy difícil situación económica en un país con claras señales de ser urbano. En 1964 se llevó a cabo el censo nacional, que arrojó un resultado de 17.484.500

habitantes, de los cuales los que vivían en las zonas urbanas sumaban 9.093.100 (52%) frente a 8.391.400 (48%) que habitaban en los espacios rurales.

En comparación con los gobiernos anteriores, la intervención del Estado fue bastante menor durante la administración de Valencia. El impuesto a las ventas fue aprobado en 1963 y sirvió para el incremento del gasto público. Frente a las tesis cepalinas, que solicitaban ayuda a los países industrializados e intervención en los mercados de producción básicos para lograr mejores precios y evitar devaluaciones exigidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno optó por aquellas de la llamada economía ortodoxa, que apelaba a los ajustes cambiarios por la vía de las devaluaciones y los ajustes fiscales.

En medio de un mal año agrícola, la devaluación de 1963 se proponía encarecer el dólar y las importaciones y compensar los ingresos de los exportadores. Este fracaso se debía a que la paridad permaneció invariable, mientras que la inflación hacía su agosto con el aumento de más del 25% en los precios internos. Al mismo tiempo, el encaje ordinario se aumentó en 100% y se adaptó una fuerte austeridad en el gasto público, al tiempo que se inducía la recesión para bloquear la demanda de importaciones. También el gobierno provocó la devaluación de 1965, esa sí exitosa, en un 50% que llevó al incremento de los precios internos en 17%, variación inferior a la del precio del dólar.

Se vivía también una brusca disminución del PIB en un 4,6% anual, y en un 6,5% en el sector de los bienes de capital (menos de la tercera parte de la media del periodo anterior); crisis de la industria y del modelo de sustitución de importaciones, y aumento de la desocupación en las cuatro principales ciudades, que a fines de 1966 había alcanzado un 10% del total de la mano de obra.

Con esta situación, desde 1962 hasta 1965 el ascenso de la protesta social confrontó las medidas gubernamentales y el "plan de hambre" –llamado así por la población– de noviembre de 1962. En el "régimen de las huelgas cívicas" (Bermúdez Rossi, 1982), la lucha contra los despidos y la desocupación fue la característica principal de las huelgas urbanas entre 1962 y 1965: en 1962, 36; en 1963, 59; en 1964, 75, y en 1965, 84, de las cuales cuatro fueron de solidaridad con otras huelgas. Para confrontarlas y anularlas el gobierno apeló al Estado de Sitio y a la declaratoria de ilegalidad.

La oposición

Sin embargo, las medidas gubernamentales no pudieron frenar la agitación social y la generalizada acción colectiva de los variados actores populares y laborales. Y mucho menos lograron impedir la eclosión nacional y regional de variadas organizaciones políticas –antisistema, antifrentenacional, nacionalistas de izquierda, nacionalistas de derecha, nacionalistas a secas– que bajo la

influencia de polos internacionales y en consonancia con un agitado panorama continental agitaban sus banderas por la democracia y la justicia social con métodos de acción disímiles: abstención activa, abstención pasiva, participación electoral, lucha armada y "combinación de todas las formas de lucha". Los programas que esas organizaciones proponían llevaban las improntas soviética, china y castro-guevarista, o se alejaban de ellas, por ejemplo, los nacionalistas de "tercera vía" –que frente a Fidel Castro posicionaban a Ahmed Ben Bella (Argelia), Gamal Abdel Nasser (Egipto), Ahmed Seku-Turé (Guinea), Kuame N'Krumah (Ghana) y Ahmed Sukarno (Indonesia)–, los socialistas del Partido Revolucionario Socialista –más intelectuales que activistas de oficio– y los abstencionistas del Frente Unido.

Este último fue creado por el sacerdote católico Camilo Torres en agosto de 1965. Su base social la componían estudiantes, sectores intelectuales, profesores y una gama de sectores urbanos. El Frente era abstencionista por principio, pues consideraba que "quien escruta elige", pero su método no era pasivo: insistía en la abstención "beligerante, activa y revolucionaria" al servicio de la unificación y la organización de los sectores populares y contra el sistema socioeconómico. Camilo Torres se vinculó al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y pereció en 1966 en un enfrentamiento con el Ejército nacional.

El programa del Frente Unido proponía un Estado intervencionista y propietario que planificara democráticamente con el cooperativismo y la acción comunal; exigía una reforma agraria y urbana y también una tributaria. Así mismo, pedía la expropiación sin indemnización, la participación de los trabajadores en la dirección y utilidades de las empresas, la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, la prestación estatal de los servicios de salud y asistencia social. Planteaba la toma del poder y el establecimiento de un Estado socialista. Fue firmado y acogido por el Partido Comunista, el Movimiento de Obreros Estudiantes y campesinos (MOEC); el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) el ELN, y fuerzas sindicales de Antioquia y el Valle.

Entre 1961 y 1966 el sector agrupado en torno a *La Nueva Prensa* propuso una vía nacionalista basada en la hispanidad e inspirada en la revolución nacional que se llevaba a cabo tanto en Egipto como en Indonesia, en la India o en Guinea, revolución que debería llevar al restablecimiento del orden, de la disciplina y de las jerarquías y que debería alejarse de las alianzas con Estados Unidos. *La Nueva Prensa* acogió en sus columnas las propuestas también nacionalistas de la "línea dura" del MRL, de la Anapo de Rojas Pinilla y del Movimiento Democrático Nacional (MDN) del general Alberto Ruiz Novoa creado una vez destituido por el presidente Valencia.

En cuanto a la línea dura, el ideólogo emerrelista Álvaro Uribe Rueda, por ejemplo, se identificaba con el nacionalismo tercermundista y desechaba la

doctrina de la "estrella polar", la de mirar a Estados Unidos. Se presentaba como el portavoz de una generación nacionalista y clamaba contra el Frente Nacional, pues había entronizado una nueva hegemonía política y económica, "una dictadura de grandes intereses y grupos de presión, un gobierno plutocrático y oligárquico" (Ayala, 1995). En relación con la Anapo, desde 1961 se había declarado nacionalista y en 1964 profundizó sus posturas a medida que conquistaba posiciones en el Congreso de la República y que, según sus palabras, constataba una actitud entreguista de la clase dirigente en la alianza de los grupos de presión con los monopolios y multinacionales norteamericanas. Debido a tal alianza y al hecho de que tal clase no aceptaría ser vencida por la vía electoral, la Anapo llamaba a vencerla con "todos los elementos de fuerza", con la lucha callejera, la huelga general y la insurrección.

La plataforma anapista de 1964 fue el más completo documento de la oposición, pues enunciaba los problemas y argumentaba soluciones (Ayala, 1995). Con el Estado como la gran herramienta interventora, la garantía de la propiedad privada y el rechazo del comunismo trataba los siguientes asuntos: la situación económica y el crecimiento demográfico; la administración pública y el clientelismo; la nacionalización de las importaciones, del Banco de la República y de las riquezas del subsuelo; la salud y la educación; la vivienda de interés social; la expropiación de latifundios urbanos y el control de los arrendamientos, y la reforma agraria para lograr el aumento de la riqueza agrícola, junto con maquinaria, crédito, producción de las tierras sin cultivo, rechazo a las parcelaciones, entrega de la tierra del Estado a quien quisiera explotarla, organización de cooperativas y sindicatos, seguro de cosechas y mecanización del trabajo.

Se proponía también un Estado popular y nacionalista que actuara con base en un sistema de gobierno cristiano, nacionalista y democrático; una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa; elección popular de alcaldes y gobernadores; carrera administrativa y revocatoria del mandato por incumplimiento de funciones; independencia y autonomía de la rama judicial; al igual que Fuerzas Militares modernamente instruidas y ascenso de los suboficiales hasta el rango de Capitán.

También en otros sectores liberales y conservadores fue creciendo el sentimiento contra el Frente Nacional. En septiembre de 1964, un grupo de veintiséis congresistas de la "línea blanda" del MRL, que dirigía Alfonso López Michelsen, lanzó en la Cámara de Representantes un Manifiesto en el que llamaba a la unidad de la izquierda de Colombia contra el Frente Nacional. El Manifiesto no estaba firmado por López Michelsen. Pedía combatir los monopolios nacionales y extranjeros, exigía entregar la tierra a quien la trabajara y reformas para beneficio de los campesinos sin tierra. Igualmente, abogaba por la libre autodeterminación de los pueblos, por el apoyo a la Revolución Cubana y por derechos iguales

para todos los partidos. Con menor beligerancia el lauro-alzatismo, dirigido por Álvaro Gómez Hurtado, hijo de Laureano Gómez, confrontó el sistema del Frente Nacional y desde *El Siglo* atacó la candidatura de Carlos Lleras Restrepo, aunque sin retirarse del gobierno.

El Plan Lazo

Por otra parte, en las zonas rurales la protesta y la animadversión contra el antidemocrático régimen del Frente Nacional eran moneda corriente. Para neutralizar a todos los sectores se impulsó el Plan Lazo, dentro del cual se comprendía, y se procedió a hacerlo, crear autodefensas armando a los propietarios agrícolas para que actuaran en legítima defensa. El nombre de "lazo" fue idea de Ruiz Novoa, pero la elaboración fue tarea conjunta con el Estado Mayor del Ejército y otros oficiales, como Fernando Landazábal y Silvio Carvajal. Claro que no se puede desconocer la influencia externa en la concepción general del Plan; el ministro de guerra era hombre actualizado que conocía los textos de Mao Tse-Tung y los logros que en Filipinas había obtenido el general Ramón Magsaysay a partir de su estrategia contraguerrillera; también estaba abierto a las políticas norteamericanas en su lucha contra el enemigo interno.

Para la aplicación del Plan Lazo las Fuerzas Militares tenían dema-siadas dificultades: 1) el gobierno pedía la disminución en diez mil hombres de los cuarenta y dos mil efectivos actuantes; 2) el déficit presupuestal, que Ruiz Novoa calculaba en agosto de 1962 en $53 millones, estimativo que para 1965 se proyectaba en unos $300 millones; 3) la debilidad orgánica, pues parte de los efectivos estaba destinado a tareas policiales; 4) la Fuerza Aérea y la Armada no tenían capacidad de combate, sino de transporte, y 5) la desconfianza en torno a la acción cívico-militar tanto en los sectores dirigentes civiles regionales como en la oficialidad del Ejército: unos la veían contraproducente, otros innecesaria.

El Plan Lazo comenzó su aplicación en julio de 1962 y formó cinco nuevos organismos dentro de las Fuerzas Militares con técnicas de contraguerrilla (Torres Del Río, 2000): 1) grupos de localización, integrados entre dos y ocho hombres por cada unidad táctica, entrenados para infiltrarse; 2) grupos móviles de inteligencia, base para la creación de la Red de Inteligencia; 3) unidades civiles de autodefensa; 4) comités de coordinación civil-militar, y 5) equipos de operaciones psicológicas. Como complemento, en noviembre de 1962 un decreto presidencial integró el Comité Nacional de Acción Cívico-Militar con los ministerios de Guerra, Agricultura, Obras Públicas, Educación y Salud, así como con organismos oficiales y privados y personal civil. En 1962 se creó también el Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia, lo que complementó la reorganización que el Batallón Colombia había experimentado en 1961 como Batallón de Infantería Aeromóvil para la lucha contraguerrillera.

La evaluación que hizo el ministro de guerra en el primer año de ejecución señalaba que en las zonas de Violencia el Ejército había empleado el 70% de sus efectivos, con 145 bases de patrulla y 160 puestos militares. En cuanto a las acciones cívico-militares, en el primer año (1962-1963) se realizaron 239 en varias regiones mediante la ayuda del programa de asistencia norteamericano, y así se construyeron 263 kilómetros de carreteras, 85 caminos de penetración y algunos puentes. 1963 fue también el año del incremento "al máximo", según el editorial del órgano de las Fuerzas Armadas, de la lucha contra las guerrillas y de las acciones cívico-militares con resultados positivos, pues se había logrado arrebatarle al enemigo "si no toda, sí la mayoría de la población que le era fiel, a través de campañas de acción cívico-militar".

El 27 de mayo de 1964, bajo el nombre de "Operación Soberanía", el Ejército comenzó su acción contra Marquetalia. Se contó para ello con todos los helicópteros disponibles, las compañías contraguerrilleras Arpón y Flecha, los grupos de localización, aviones de combate T-33 y varios batallones; además, varios oficiales norteamericanos actuaron como asesores. En su historia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han denunciado siempre que dieciséis mil hombres atacaron a cuarenta y ocho campesinos; incluso, en la época un representante a la Cámara llegó a sostener que habían sido utilizadas armas bacteriológicas en la zona, que habrían originado una epidemia de viruela negra.

Al respecto un dato es importante. A finales de los años noventa se conoció parte de los archivos del Ejército referente a la Operación Soberanía. De acuerdo con el "Informe Especial" de la revista *Semana* de mayo-junio de 1999, titulado "Marquetalia, 35 años después", hay dos aspectos que destacar: 1) que el total de hombres del Ejército fue tan solo de 2.400, y 2) que no hubo bombardeos ni utilización de napalm o de armas químicas. Un segundo análisis titulado "Marquetalia vista por los gringos" reconoce que en Colombia estaban presentes varias unidades militares norteamericanas divididas en personal de entrenamiento y asesores y que el gobierno de Estados Unidos entregó a su homólogo colombiano US$500.000 para la campaña de pacificación.

La ocupación militar de la zona se logró en junio con la participación de hombres de distintos batallones bajo las órdenes del coronel José Joaquín Matallana. A partir de entonces, el movimiento campesino de autodefensa se transformó en guerrilla en los municipios de Chaparral y Natagaima; en El Pato, como consecuencia del cerco y la toma militar entre septiembre de 1964 y marzo de 1965; en Guayabero, cuya ocupación aconteció en marzo de 1965, y en Riochiquito, región de los indios paeces, donde el Ejército penetró el 5 de septiembre de 1965.

Entre tanto, la guerrilla comunista había realizado la Primera Conferencia Guerrillera, en Riochiquito, a fines de septiembre de 1964. De ahí surgió con el nombre de Bloque Sur y aceptó la dirección del Partido Comunista. En la Segunda Conferencia de ese Bloque, del 25 de abril al 5 de mayo de 1966, 350 hombres constituyeron las llamadas FARC.

Por esa época también surgió el ELN, guerrilla castro-guevarista. Desde los últimos días de 1963 Fabio Vásquez Castaño, líder fundador de esa organización, asumió la tarea de organizar el primer núcleo campesino guerrillero. La acción que señaló su nacimiento fue la toma de Simacota, en Santander, el 7 de enero de 1965. Allí se distribuyó el *Manifiesto de Simacota*, que denunciaba la violencia del "régimen Valencia-Ruiz Novoa-Lleras" y llamaba a la lucha revolucionaria para derrotarlo.

En realidad, la implementación del Plan Lazo no contribuyó a la paz del país; por el contrario, echó leña al fuego del conflicto social. El énfasis en las operaciones militares y el hecho de que el Plan contemplara la creación de autodefensas armadas al servicio del Estado era una decisión política y militar desacertada que, además, socavaba la autoridad del Estado y delegaba el monopolio del uso de la fuerza. El Plan Lazo pacificó militarmente las llamadas repúblicas independientes, pero no menos cierto es que en los plazos mediano y largo arrojó como resultado la transformación de las comunistas autodefensas campesinas en guerrilla, en las FARC, bajo la dirección del Partido Comunista.

La destitución de Ruiz Novoa

Un elemento más hay que agregar en el balance sobre el Plan Lazo. Por su esencia el Plan llevaba a la deliberación política, y esta, a la crisis militar. El general Ruiz Novoa lo sabía y aun así siguió adelante, lo que le dio fuerza al rumor de que él hacía parte del sector golpista que buscaba destituir a Valencia, sector del cual hacía parte *La Nueva Prensa*. Criticaba a la clase dirigente basándose en estudios como el Informe Lebret y la Operación Colombia, dirigido este por Lauchlin Currie, en 1950, y en los datos del Censo Agrario de 1960. Armado intelectualmente pidió cambio de estructuras y una reforma agraria; denostó a los grupos de presión afirmando que influían para obtener sus propios fines sin tener en cuenta a la comunidad ni a las leyes y que formaban carteles y monopolios y saboteaban la reforma agraria y la Alianza para el Progreso.

La conmoción generada por sus denuncias se advirtió en el Congreso, en la Presidencia, en la academia, en el sindicalismo y en los cuarteles. Con diferentes posturas, cada uno de esos actores apoyó parcialmente o criticó acerbamente el discurso del general. No obstante, el ministro asumió la defensa de sus actos afirmando que la prohibición de deliberar no podía convertir a los militares y a los miembros de la Policía en ciudadanos de segunda o de tercera clase y que

en lo referente a ser apolíticas las Fuerzas Armadas no deliberaban ni hacían pronunciamientos a favor de un partido o grupo, pues deseaban así contribuir a la estabilidad política del país. Por lo tanto, decía, los miembros de las Fuerzas Armadas podían opinar libremente sobre ciencia, economía, arte o literatura sin que esto expresara violación de los preceptos constitucionales.

Comenzando 1965 y en medio de esa coyuntura, las centrales sindicales Unión Nacional de Trabajadores (UTC) y Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) habían convocado a un paro nacional para el 25 de enero, cuyo objetivo era anular el impuesto a las ventas y exigir una serie de reformas en la legislación del trabajo, aunque para los entendidos la convocatoria era más una especie de chantaje. También la comunista Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia estuvo dispuesta a ir al paro, pero a última hora, como se esperaba, la UTC y la CTC negociaron con el gobierno y el paro se desvaneció.

Ahora bien, en tanto la deliberación continuaba dentro de las filas castrenses, se acentuó la división entre los "tradicionales" y los "sociológicos". A medida que la crisis social se agudizaba y los rumores de golpe aumentaban, los "tradicionales" unieron sus voces a las críticas del sector civil que exigía la destitución de Ruiz Novoa. El general Gabriel Rebeiz Pizarro encabezó la acción y acusó a Ruiz Novoa de atentar contra la unidad del ejército y de conspirar contra Valencia junto con los dirigentes del paro nacional del 25 de enero. Como resultado de la situación el general Ruiz Novoa fue destituido el 22 de enero de 1965. El 23 el nuevo ministro de guerra fue el general Rebeiz Pizarro.

Con Rebeiz el Comando del Ejército y de las Fuerzas Militares pasó a las manos del sector "tradicional". Bajo su orientación, el Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965 cambió el nombre del Ministerio de Guerra por el de Ministerio de Defensa y aunque la acción cívico-militar permaneció, su intensidad e importancia disminuyeron; en el discurso se acentuó la no deliberación política, el sometimiento a los preceptos constitucionales y la lucha para destruir al enemigo subversivo, sin tesis desarrollistas o reformistas.

El anterior decreto, o Estatuto de la Defensa Nacional, se expidió bajo la legislación de Estado de Sitio. Por su medio, la Policía nacional quedó subordinada al Ministerio de Defensa y fue creada la Defensa Civil. La defensa nacional se definió como "la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempos de paz, para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones", teniendo al presidente de la República como su jefe. También señalaba las atribuciones presidenciales y las funciones del ministro de Defensa, del comandante general de las Fuerzas Militares, de los mandos de cada una de las fuerzas y de la Policía. Por último, establecía las normas para la movilización, la defensa civil y la requisición y adicionaba el Artículo 248 del Código de Justicia Penal Militar, con una serie de

delitos y contravenciones. En el último año del gobierno de Valencia, y aún bajo Estado de Sitio, se adicionaron dos medidas: 1) los militares podrían juzgar a los civiles en consejos verbales de guerra, y 2) fue creado el Comando Militar para la región de Tierradentro, para lo cual el presupuesto nacional se incrementó en $5 millones.

La invasión a República Dominicana

Sin adelantar un activo protagonismo, Valencia había continuado la política internacional de Lleras Camargo, o sea pronorteamericana, anticomunista, ideológica y de modestas perspectivas regionales, aunque hubiera participado del universalismo de las Naciones Unidas. Asuntos como la acelerada descolonización en África o el surgimiento y desarrollo de los Países No Alineados, por ejemplo, no contaban para la cancillería. De todos modos, el gobierno tenía en consideración la primacía de lo económico en las relaciones internacionales, el auge de la diplomacia multilateral y el aumento del número de Estados.

La Cancillería actuaba pasivamente en el escenario multilateral y asumía su papel de "peón" en la Guerra Fría, según decía Alfonso López Michelsen. Se asistía a las sesiones de las Naciones Unidas –reforma de la Carta y del Consejo de Seguridad, contra la carrera armamentista, por el desarrollo, entre otros– y a las actividades de la OEA y de la Alalc, se atendía tanto la integración fronteriza con Venezuela y Ecuador como las discusiones sobre la desnuclearización de América Latina y la firma del Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares; pero era "un seguir la corriente", más que la proyección de una política externa activa e independiente.

Por supuesto, los asuntos de la seguridad también hacían parte de la agenda. En 1962, al lado de Estados Unidos se cerraron filas para resolver la crisis de los misiles, el problema cubano-soviético-norteamericano. También se participó en la cuarta, quinta y sexta conferencias de ejércitos, referidas al entrenamiento en información y comunicación y a la difusión de información sobre el comunismo internacional, a los métodos de entrenamiento y de supervisión y a la cooperación del Ejército con el gobierno para lograr un mejor estado social de la población junto con la organización y entrenamiento del Ejército en la seguridad interna. Y como un asunto de seguridad nacional se asumió la crisis en la República Dominicana en 1965 cuando esta fue invadida por el gobierno norteamericano.

En la isla había ocurrido un levantamiento militar contra el gobierno de Donald Reid Cabral, que controlaba un triunvirato emergido luego de un golpe militar contra el presidente Juan Bosch. El enfrentamiento de los partidarios de Bosch con el gobierno de Reid adquirió visos de guerra civil y el gobierno de Lyndon B. Johnson ordenó el 30 de abril la invasión militar con el argumento de

que había que evitar una segunda Cuba y salvar las vidas de los norteamericanos y extranjeros. A la invasión le siguió la declaratoria de Estados Unidos de su "derecho" a la intervención unilateral en cualquier país del hemisferio. Con base en los hechos, Venezuela solicitó convocar la Décima Reunión de Consulta de Cancilleres.

In situ, el Comité Especial de Buenos Oficios –formado por Argentina, Panamá, Guatemala, Colombia y Brasil– recomendó crear una fuerza multilateral para resolver la crisis. Esta idea ya había sido sometida a la OEA por el delegado colombiano Alfredo Vázquez Carrizosa, quien argumentó la defensa de la no intervención y la libre autodeterminación para legalizar la presencia de tropas de Estados Unidos en República Dominicana.

El 6 de mayo se acogió la propuesta de crear la Fuerza Interamericana de Paz (FIP), basada en el ejército invasor. La FIP permaneció en la isla hasta septiembre de 1966 bajo la jefatura de los generales brasileños Hugo Panasco Alvim y Álvaro Braza Silva, con la siguiente composición multilateral:

Brasil	1.115	Oficiales y soldados
Costa Rica	21	Policías
El Salvador	3	Oficiales
Honduras	250	Oficiales y soldados
Nicaragua	160	Oficiales y soldados
Paraguay	183	Oficiales y soldados
Estados Unidos	10.900	Oficiales y soldados
Total	12.632	

En Colombia, la decisión de la OEA e incluso la postura política de Vásquez Carrizosa fueron motivo de importantes críticas en el aparato diplomático colombiano y en el seno de las Fuerzas Armadas. Un alto funcionario de la cancillería afirmaba que la presencia de tropas del resto del continente en República Dominicana solamente legalizaba y le daba aspecto colectivo a la intervención de Estados Unidos, cuyo gobierno había violado varios Artículos de las cartas de la OEA y de las Naciones Unidas. José Umaña Bernal agregaba (Torres Del Río, 2000):

> [...] esa fuerza significa en realidad un fideicomiso, que actúa en la misma forma en que lo hicieron los marinos de Estados Unidos hace cuarenta años, cuando la penúltima invasión [...] a Santo Domingo. La única diferencia es que la fuerza actual fue autorizada por el Consejo de la OEA [...] y con la intervención como votante del embajador dominicano que no representaba en ese momento ningún gobierno jurídicamente reconocido. Y también que actúa simbólicamente bajo la bandera de la OEA y el mando, no menos simbólico de un general brasilero.

También hubo discusión y críticas en el seno de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. En el estamento castrense las críticas fueron sustanciales. Jaime Fajardo Pinzón, comandante de las Fuerzas Armadas, aducía peligros para la soberanía nacional y prefería una unidad militar en cada Estado para que integrara la FIP en caso necesario, pues así la participación en ella estaría condicionada a la decisión presidencial; además, se oponía a la propuesta norteamericana de crear un cuartel general permanente y un Estado Mayor Multinacional, ya que implicaría violación de la soberanía nacional al decidir en una coyuntura específica la intervención armada y prescindir de la voluntad del gobierno colombiano.

Las diferencias señaladas eran una expresión parcial de la paradoja entre las políticas de seguridad colectiva, es decir, las que emanaban de la OEA y de Estados Unidos, y aquellas referentes a la seguridad nacional de Colombia. En nuestro país, la contradicción llevó paulatinamente a una nacionalización de la seguridad, o sea, a la adopción de medidas que correspondían más a la situación interna que a los postulados ideológicos de la Guerra Fría, aunque sin dejar estos últimos de lado. De todos modos, la seguridad seguiría refiriéndose al Estado practicada exclusivamente dentro de parámetros militares.

Carlos Lleras Restrepo

Las elecciones legislativas de 1966 y las presidenciales del mismo año dejaron en claro que el cuestionamiento al régimen del Frente Nacional crecía día con día y que ello se expresaba en todos los rincones del país. Lo que atraía a las multitudes no era la figura de Carlos Lleras Restrepo, el candidato oficial frentenacionalista, sino la del general Rojas Pinilla, quien con su ascendente movimiento capitalizaba la protesta social.

Para el 20 de marzo estaban convocadas las elecciones legislativas, pero el grado acalorado de la disputa y la activa campaña de la oposición las hacía aparecer como presidenciales. La actividad proselitista de Lleras se enfocó primero en las bases emerrelistas, con la finalidad de atraerlas hacia el liberalismo oficial y disminuir el peso de la oposición al Frente Nacional; también se dirigió hacia el liberalismo, que se había desplazado hacia las filas rojistas.

Tal vez por eso el lema para su gobierno era el de Frente de Transformación Nacional. Y convencido como estaba de que la oposición anapista era nefasta al establecimiento, sus discursos en la plaza pública eran fulminantes y descalificadores contra ella, en especial si consideramos que en todas las regiones y capitales del país donde el frentenacionalismo y miles de sus seguidores hacían presencia la Anapo lo saboteaba con medidas de hecho. "Matones", "hampones", "tirano barato", para referirse a Rojas y a los rojistas, fueron algunos de los

términos más utilizados. En la recta final de la campaña los titulares de la prensa inducían la votación contra el jefe opositor: "Paz con Lleras o Violencia con Rojas".

En la campaña contra los anapistas Lleras fue acompañado por distintos sectores. Aparte de los gremios, la Iglesia adelantó lo que César Ayala denomina el *macartismo religioso* contra los clérigos que hacían parte del rojismo y contra la persona del general. Monseñor Miguel Ángel Builes, por ejemplo, señalaba que el espíritu satánico se había apoderado de Rojas y que el movimiento de este era comunistoide; poco tiempo después los arzobispos la emprendieron contra el anapismo y condenaron la abstención, señalando que sería grave dar el voto a los materialistas y ateos, pero que sería igualmente irresponsable dar el voto por quienes preconizaban la violencia y amenazaban con destruir el orden social. La acusación eclesiástica tenía fundamento parcial. Frente a la beligerancia frentenacionalista, el general había atacado en la plaza pública de Barranquilla a la oligarquía y a su poder y anatemizado el fundamento del Frente Nacional. El expresidente había dicho el 20 de enero de 1966 (Ayala, 1995):

> Es verdad que estuve en la cárcel porque la justicia estaba al servicio de la oligarquía, pero ahora tenemos a esa oligarquía contra la pared y vamos a exigirle que nos entregue el poder, el poder para el pueblo. Y el poder lo ganaremos por la fuerza de las armas pues aceptamos el reto en el campo en que lo quieran situar [...] Yo, general Rojas Pinilla pido al pueblo unión y disciplina para poder derrotar al poderoso enemigo que tiene el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial y sobre todo el dinero corruptor. Llegaremos al poder o por la fuerza de las urnas o por la fuerza de las armas.

Por otro lado, en el camino se habían ido deshaciendo algunos grupos que de una u otra forma habían ganado algún espacio de oposición entre los distintos sectores sociales; fue el caso de la "línea dura" de Álvaro Uribe Rueda y del partido del general Ruiz Novoa. El grupo de *La Nueva Prensa* encontró su tabla de salvación en el anapismo.

Aunque las listas frentenacionalistas resultaron ganadoras en las elecciones legislativas de 1966, los resultados favorecieron a la Anapo. Compuesta por un ala conservadora y otra liberal, la primera incrementó su caudal en un 6%: del 26,8% pasó al 32,5%, y así obtuvo dieciocho senadores y treinta y tres representantes, mientras que la segunda pasó del 1,4% en 1964 al 6,2%, y logró elegir a cuatro representantes. De la votación total, el 17% pertenecía a la Anapo con lo que superó al MRL y al lauro-alzatismo. La decisión ciudadana, entonces, obligaba a que el frentenacionalismo y el anapismo se enfrentaran en las elecciones presidenciales.

La jugada del general Rojas consistió en proponer inmediatamente un candidato de oposición que fuera liberal. Disponía de escasos tres meses. Finalmente y faltando tres semanas para las elecciones, la Anapo escogió a José Jaramillo Giraldo. El lauro-alzatismo llamó a la abstención sosteniendo que oponer un candidato a Lleras Restrepo sería "engañar a la opinión pública", por las ilusiones que se pudieran generar en torno al Frente Nacional. Con opiniones distintas lo propio hicieron el MRL y el Partido Comunista.

La campaña presidencial no fue menos virulenta (Ayala, 1995). Jaramillo Giraldo y Rojas no ahorraron tiempo ni palabras contra el sistema electoral y las oligarquías. "Si nos roban las elecciones, lloverá piedra sobre piedra", dijo en alguna oportunidad el candidato anapista. "Pagarán con sus vidas los oligarcas" si el fraude se consuma, amenazó Rojas. Lo que en nuestros días sería el motivo principal para una acusación que los llevaría directamente a la cárcel, en 1966 no pasó de ser catilinaria electoral. Como sea, el 1° de mayo los resultados favorecieron a Lleras: obtuvo 2.638.411 votos. Jaramillo logró 741.208; aunque perdió, su movimiento político había incrementado la votación: del 17,8% en marzo ascendió al 28,2%.

Las reformas

La modernización del Estado fue una de las banderas de la administración de Lleras Restrepo. Con el sistema de votación de las dos terceras partes en el Congreso, el órgano ejecutivo estaba en manos de los partidos y de los intereses de los gremios económicos. Si bien el expresidente Valencia había demostrado ser un hábil negociador con los sectores políticos dentro del Senado y la Cámara, todos aquellos interesados en flexibilizar el régimen introduciéndole reformas, advertían que el sistema de las dos terceras partes era uno de los grandes frenos para el arte de gobernar. Desde el comienzo Lleras anunció que presentaría un proyecto de reforma en ese sentido. Una vez aprobado se le conoció como la Reforma de 1968.

Sin embargo, para lograrlo Lleras tuvo que enfrentarse a los encontrados intereses predominantes en el Congreso y vencer el inmovilismo propio del sistema, tanto el del Frente Nacional como el expresado en el de las dos terceras partes. La resistencia al cambio por parte del Congreso llevó al presidente a presentar su renuncia como mecanismo para obtener la aprobación de la reforma, renuncia que le fue negada. Únicamente mediante negociaciones directas entre el presidente Lleras y el expresidente Mariano Ospina Pérez –artífice del triunfo presidencial de aquel– se consiguió que el texto reformatorio se transformara en Acto Legislativo; pero el costo fue grande, pues hubo que garantizarles a los honorables padres de la patria que podrían continuar utilizando los "auxilios parlamentarios" –dineros destinados a los congresistas

para que mantuvieran cautivas sus clientelas regionales– y que recibirían un sueldo permanente.

La primera reforma se dividió en tres partes: 1) La económica introdujo al Estado la planificación mediante las llamadas Leyes Marco y la Comisión del Plan. También creó la figura de la *emergencia económica* para conjurar crisis y enfrentar desastres naturales, con lo que se superaba la deformación jurídica de apelar al Estado de Sitio permanente para legislar en materia económica; la utilización de la "emergencia" solo se podría hacer por periodos que sumados no podrían exceder los noventa días al año. 2) La política permitió hacer efectivo todo el mecanismo conducente a desmontar parcialmente el Frente Nacional, reorganizando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, al fortalecer la autoridad del primero en lo tocante a la iniciativa en materia presupuestal y del gasto público, acordando la terminación de la paridad legislativa a los ámbitos municipal y departamental en 1970 y en el Congreso en 1974 y determinando que la paridad en el ejecutivo se mantendría hasta 1978, año a partir del cual se le daría al partido perdedor una participación "adecuada y equitativa". En el mismo nivel se logró el principal objetivo presidencial: el cambio del sistema de votación de las dos terceras partes por el de la mayoría simple; a este respecto, el Estado de Sitio no le daría al ejecutivo facultades para regular las materias que competían al legislativo –cuestión que hasta ese momento era lo normal– ni para derogar leyes por medio de decretos. Y 3) la administrativa conllevó a la creación de los institutos descentralizados, entre ellos Coldeportes, Bienestar Familiar, Colcultura, Icfes, Inderena y Colciencias.

La segunda reforma atendió al problema agrario. La Ley 135 de 1961 tampoco había logrado una solución siquiera parcial del asunto, pues no se había ocupado de la estructura de la propiedad. En la muestra tomada en nueve departamentos en 1962, los propietarios de explotaciones de superficie superior a 200 hectáreas representaban el 1,7% del total de dueños y detentaban el 63,4% del total del territorio rural. Para la muestra idéntica tomada en 1967 esos mismos propietarios representaban ya el 2,23% y controlaban el 87,45% del total de la superficie territorial. Así, la concentración avanzaba a un ritmo vertiginoso.

Muy seguramente por esa razón y por el hecho de que se venía consolidando la gran empresa capitalista agraria, Lleras Restrepo se había manifestado adverso a la Operación Colombia, preconizada por Lauchlin Currie a mediados de 1961 como alternativa a la reforma agraria. Por el contrario, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) apoyaba con firmeza la propuesta del economista norteamericano. Según este, a partir de 1950 se había iniciado la conversión de la agricultura de tipo colonial (pequeñas unidades agrícolas familiares que trabajaban con herramientas manuales inadecuadas y sin técnica, generalmente localizadas en las laderas) en agricultura de tipo comercial

(mecanizada, propia de la gran empresa). Como la reforma agraria "no solucionaría el problema", decía, habría que acelerar los procesos naturales que estaban operando en Colombia y que habían sido la base del desarrollo en los países avanzados. "En esencia, la Operación Colombia consiste en el desarrollo de formas y sistemas para crear más empleos productivos y resolver el problema agrario dando un gran impulso a la industrialización y a la tecnificación de la agricultura" (Currie, 1961).

La Ley 1ª de 1968 aprobada por el Congreso tenía como punto central impulsar la redistribución de las tierras haciendo propietarios de unidades agrícolas familiares a quienes explotaran predios en calidad de pequeños arrendatarios, aparceros y similares. Recordemos que en el Censo Agrario de 1960 algo más de un millón de campesinos con parcelas de menos de 20 hectáreas representaban el 86% de las explotaciones y ocupaban el 15% de la superficie, mientras que el 41% de la tierra estaba en manos de unos 8.000 terratenientes en predios mayores de 500 hectáreas.

Otros aspectos de la Ley 1ª atañían a la definición de pequeños arrendatarios, o sea, los que explotaban áreas de menos de 15 hectáreas; a la prórroga de los contratos por diez años o más, hasta 1978, celebrados con arrendatarios, aparceros o similares; a la modificación, en cuanto a la expropiación, de la exigencia del pago en dinero efectivo: del 20% inicial y el resto en ocho contados anuales, a poderlo hacer pagando la mitad en quince contados anuales con intereses del 7% anual y la mitad restante en bonos agrarios de Clase B; a la sanción de propietarios que hubieran expulsado a pequeños arrendatarios, aparceros y similares, cuyos contratos habían sido prorrogados por la Ley 135, disponiendo que la expropiación era procedente para los fundos explotados por tales sistemas en la fecha de vigencia de dicha Ley, –salvo que los contratos hubieran terminado con posterioridad por sentencia judicial o conciliación y que los propietarios hubieran asumido, con posterioridad a dicha terminación, la explotación directa de los predios–; a la eliminación de la amenaza de expropiación, la cual procedería si el propietario no dirigía la explotación ni participaba en los gastos de ella; a la conservación del régimen de pago en dinero para aquellos casos de aparcerías en que el propietario ejerciera la dirección y contribuyera al menos con el 75% de los gastos, y para el evento que fuera necesario adquirir tierras aledañas a las explotadas en arrendamiento o aparcería para poder formar unidades agrícolas familiares salvo que las tierras fuesen calificadas como incultas.

Pese a la intención redistributiva de la Ley, las consecuencias fueron contrarias. A un año de la aprobación y cuando las inscripciones ascendían a 70.000 solo se habían entregado 12.781 certificaciones sobre la calidad de arrendatarios, aparceros o similares. También se hizo más grave el proceso de liquidación de las relaciones de arrendamiento y aparcería y se produjeron masivas

expulsiones, reconocidas incluso por Carlos Lleras Restrepo. Con avances y retrocesos, la gran propiedad territorial se mantuvo en detrimento de la constitución de nuevos pequeños propietarios. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1970, de unas ochocientas mil familias sin tierras solo se había beneficiado el 8%, es decir, sesenta y cuatro mil.

La protesta campesina

Con diversas motivaciones, los distintos sectores campesinos alzaron su voz en el cuatrienio. Según León Zamosc, hacia fines de los años sesenta había cuatro estructuras agrarias básicas: 1) las zonas de economía campesina, concentradas en el altiplano cundiboyacense, los Santanderes, Antioquia, el Viejo Caldas, Cauca y Nariño; 2) las áreas de colonización en el Caquetá, Putumayo, las zonas del Ariari y el Sarare, el Magdalena Medio y Urabá; 3) las áreas de latifundio tradicional en los departamentos de la Costa Atlántica, y 4) las áreas de capitalismo agrario en las zonas planas de los departamentos del Valle, Tolima y Huila, y con manifestaciones locales en la Costa Atlántica. El tipo de reivindicaciones agrarias se refería a cada una de estas estructuras.

En 1967, y desde el Estado se creó e impulsó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), como organización gremial, con la finalidad de que las asociaciones locales participaran directamente en las entidades oficiales y colaboraran en la promoción y aplicación masiva de la reforma agraria. Para 1970 se habían establecido unas quinientas asociaciones y el número de afiliados alcanzaba la cifra del millón; de estos, algo más de la mitad se encontraba en las áreas de minifundio, pero si se considera el número total de acuerdo con la población rural económicamente activa por departamento, hallamos que la cobertura era mayor en las regiones de latifundio y colonización.

De todos modos, es menester subrayar que la ANUC se levantaba a partir de experiencias previas y consolidadas de lucha campesina por la tierra en toda la Costa Atlántica y en los llanos de Casanare, así como en otras regiones del país (por ejemplo, Cundinamarca y Tolima) y que tenían que ver principalmente con las tierras baldías e inexploradas, con la concentración de la propiedad en los latifundios ganaderos y con la parcelación.

Pasado un par de años, la ANUC eludía parcialmente el control estatal y ya dirigía buen número de actividades y luchas regionales que cuestionaban los límites y limitaciones de la Ley 1ª y que procediendo a tomas de tierra pugnaban por la redistribución de la propiedad agraria. Sucre, Córdoba, Atlántico, Quindío, Risaralda y Cundinamarca fueron los escenarios principales de la intensa movilización campesina. A comienzos de 1970, las luchas regionales fueron conformando un haz nacional y prepararon las jornadas en las que el acceso a la tierra era la bandera principal.

LA LUCHA ESTUDIANTIL

Como institución, en los años sesenta, la universidad se había convertido en el centro de atención de los gobiernos, de los partidos, de los jóvenes y de los organismos internacionales de crédito y fomento económico. La paulatina terminación del modelo de sustitución de importaciones, la mayor presencia de la mujer en los espacios laborales y académicos, el aumento de la población y con ella de los jóvenes, los relevos generacionales, entre otros aspectos, habían puesto de presente que el desarrollo económico y la modernización requerían un capital humano calificado, cuya preparación técnica y académica estaba en los institutos especializados y en las universidades privadas.

Frente a la universidad pública –que se constituía en uno de los principales escenarios de la agitación política por la democracia y la justicia social debido parcialmente al creciente impacto de los acontecimientos mundiales: la Revolución Cubana y el consecuente surgimiento de las guerrillas revolucionarias, la guerra norteamericana contra Vietnam, el mayo francés de 1968, los nacientes y renovados nacionalismos en lo que era el Tercer Mundo, entre otros– y frente a las protestas de los movimientos estudiantiles que alimentaban, y se combinaban con, las de otros sectores sociales en sus posturas críticas antisistema y antifrentenacionalistas, el gobierno buscó la asesoría de organismos externos.

Las transformaciones y tensiones presentadas en el conjunto de la sociedad –ocasionadas en parte por la urbanización y por el impacto de las medidas estatales, por un lado, y por las políticas de los agentes externos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), OEA, Alianza para el Progreso y fundaciones como Ford, Kellog y Rockefeller, ejercidas sobre la institución universitaria colombiana, por el otro– conllevaron una crisis sin precedentes del sistema universitario. Para fines de los años sesenta se había presentado un sustancial crecimiento de la matrícula: si entre 1945 y 1955 se duplicó y entre 1955 y 1965 se triplicó, en 1968 se aumentó en la mitad con respecto a los tres años anteriores. Así que la disponibilidad de cupos frente a esta demanda creciente fue la primera de las exigencias para atender.

La segunda se refería a la calidad de la enseñanza y a su diversificación. La creciente inserción a la economía mundial y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones hacían aparecer nuevas necesidades en los ámbitos laboral y técnico-productivo, que tenían ser tratadas desde lo académico, con la modernización de la universidad. Esta última fue la tercera de las exigencias, la cual fue de la mano con los planes de las agencias internacionales que promovían la superación del subdesarrollo económico. El nuevo proyecto de educación superior fue el resultado de dos acuerdos, basados principalmente en las elaboraciones técnico-académicas hechas en 1961 por el profesor Rudolph Atcon, entre la Asociación Colombiana de Universidades y la Agencia de Estados Unidos para el

Desarrollo Internacional, y entre esta y la Universidad de California. El resultado final presentado en 1967 fue conocido como el Plan Básico para la Educación Superior, cuyas enseñas eran la privatización de la universidad y la despolitización de sus sectores.

Recordemos que a comienzos del decenio se formaron las primeras organizaciones estudiantiles (UNEC y CEUC), la Juventud Comunista y las Juventudes del MRL, que tuvieron que vérselas con las expulsiones, la autonomía universitaria y el confesionalismo de la universidad privada. A medida que la década avanzaba, las luchas se centraban en la defensa de la universidad pública, la libertad de cátedra y de investigación y el cogobierno. Tiempo después se promulgó la Ley 65 de 1963, que oficializaba la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad. Paralelamente, una visión marxista de la sociedad se fue imponiendo en los recintos y esto generó movilizaciones con tinte marcadamente político, que se dirigían contra el sistema universitario y político o contra la invasión norteamericana a República Dominicana en 1965; además, originó las primeras divisiones en el seno de la izquierda estudiantil entre los comunistas y los partidarios de la acción guerrillera foquista. Fue en medio de tales confrontaciones ideológicas y políticas que la visita del precandidato liberal Carlos Lleras Restrepo a la Universidad Nacional, el 6 de noviembre de 1964, se rechazó con agudas protestas, lo que originó la ocupación militar de la universidad.

La ardiente defensa del presidente Lleras de los planes de modernización universitaria fue uno de los motivos de la confrontación política con los sectores estudiantiles. Estos fueron radicalizando sus reivindicaciones y sus luchas contra el Plan Básico, y aunque sus masivas movilizaciones y protestas eran espontáneas y débiles en el aspecto organizativo, lograron la caída del ministro de educación Octavio Arismendi Posada, destacado integrante del Opus Dei. Ubicadas estas debilidades y la profunda división entre los sectores políticos de izquierda –trotskistas, maoístas, comunistas, foquistas–, que tenían influencia en los distintos ámbitos universitarios, para el gobierno resultó relativamente fácil proceder a la disolución de la Federación Universitaria Nacional (FUN), a la ocupación militar de las universidades y al cierre de algunas de ellas.

El sacudón eclesiástico

La agitación social y política también había llegado al seno de la Iglesia católica. La actividad política de Camilo Torres y su posterior muerte generaron serios problemas a la jerarquía. También a esta le fue inconveniente la actividad del "Obispo Rojo" de Buenaventura, el ante todo misionero Gerardo Valencia Cano, quien había recibido una significativa influencia del Concilio Vaticano II. Este era integrante del grupo de sacerdotes creado en 1968 que se conoció como Grupo Golconda –por la finca en que firmaron su documento de fundación– y

reclamaba cambios sociales. Con mayor razón hubo problemas por los desafíos planteados a la jerarquía católica colombiana por parte de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (Celam), reunida en Medellín entre el 26 de agosto y el 6 de septiembre de 1968. Para los participantes laicos y para los clérigos era clara la influencia del Concilio Vaticano II (1962-1965). Como resultado de este y de la conferencia surgió poco después la llamada Teología de la Liberación.

El Concilio Vaticano II fue convocado por el papa Juan XXIII para modernizar la Iglesia y ponerla a tono con los cambios ocurridos en el mundo. Había que hacer frente también al avance del protestantismo y a la disminución de los seminaristas. Entre los cambios aprobados estuvo el de oficiar la misa en el idioma nacional y de frente a los fieles en lugar de hacerlo en latín y de espaldas a los asistentes; también se incorporó a los laicos en los asuntos de la Iglesia. El cardenal Luis Concha Córdoba se opuso al espíritu del Concilio y solo aceptó el aspecto de la misa en español; cambios sociales, diálogo, libertad religiosa y vinculación de los laicos no podían ser aplicados en Colombia según su criterio.

Para el historiador y sacerdote jesuita Fernán González, los cambios introducidos por el Vaticano II tomaron por sorpresa a los jerarcas colombianos (LaRosa, 2000):

> El Vaticano II significó un importante intento de diálogo con el mundo moderno [...] al aprobar la concepción de la Iglesia como pueblo de Dios en marcha a través de los avatares de la historia (y) el esquema de la libertad religiosa. La inmensa mayoría de los jerarcas y del clero colombianos no estaban [sic] preparados [sic] para tal vuelco, pues llevaba [sic] luchando casi dos siglos *contra* la idea de la libertad religiosa aprobada por el Concilio.

La Celam, entonces, no fue bien acogida por la jerarquía católica, ya que era evidente la intención de "latinoamericanizar" el Vaticano II. Como decía Dom Hélder Câmara, obispo de Brasil, se trataba de tomar una abierta posición en favor de las masas subdesarrolladas, a fin de ayudarlas a convertirse en pueblos. Por supuesto que declararse en favor de los desposeídos no implicaba promulgar e inducir cambios sociales radicales y violentos, como la revolución socialista. Si cambios había que hacer, ellos tendrían que aplicarse dentro de la doctrina de la Iglesia católica y alejados de doctrinas nefastas como la marxista.

El 22 de agosto de 1968 llegó a Bogotá el papa Pablo VI para participar en el XXXIX Congreso Eucarístico Internacional. Para los diferentes oficios religiosos y para la participación de miles de católicos se inauguró el Templete Eucarístico. En sus palabras dirigidas a la Celam, el pontífice afirmó que en el camino hacia una justa regeneración social los católicos no podían escoger ni el marxismo ateo ni la rebelión sistemática ni tampoco el derramamiento de sangre y la anarquía.

La Declaración final de Medellín contenía 16 capítulos, de los cuales los principales se referían a la liturgia, la educación, la paz y la justicia social. El llamamiento a las urgentes reformas de las estructuras y de las políticas agrarias, y la consideración de que las amenazas a la paz en América Latina provenían del neocolonialismo externo que generaba dependencia económica y del imperialismo internacional del dinero causaron verdadero asombro y disgusto entre los jerarcas católicos. La respuesta crítica de estos se conoció en julio de 1969, en el "Mensaje Pastoral", producto de las conclusiones de la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Colombiana. En la elaboración del texto y en la ofensiva eclesiástica contra Medellín desempeñó un destacado papel el obispo colombiano Alfonso López Trujillo.

El comercio y la integración económica

La modernización del Estado exigía crear los instrumentos que dinamizaran el mercado interno e hicieran posible que el proceso de inserción a la economía mundial que ya avanzaba se hiciera de forma adecuada y rápida. Para dinamizar el mercado interno había que reforzar la intervención del Estado, para lo que, entre otras medidas, se utilizó al Instituto de Fomento Industrial (IFI). En 1967, por ejemplo, los préstamos otorgados por esta llegaron a los seiscientos millones de pesos, suma equivalente a la que los bancos habían estado obligados a mantener en encaje forzoso. También el IFI participó en la creación de una empresa de ensamblaje automotor en la que la francesa Renault resultó escogida con el compromiso de crear veinte mil automóviles anuales. El Departamento Nacional de Planeación fortaleció su papel en la determinación de los modelos de inversión pública.

Con esta misma visión, al serle otorgada independencia económica a varias entidades –Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) e institutos descentralizados en el sector eléctrico–, el gobierno logró reducir el control de los grupos políticos en el manejo de ellas y racionalizar la distribución de los fondos públicos; sin embargo, esta mayor capacidad intervencionista del Estado tuvo su costo debido a los vínculos con las agencias externas. Como lo demuestra Jonathan Hartlyn (1993), los asuntos relacionados con la política económica, los planes de desarrollo, las tarifas de los servicios públicos y las inversiones públicas no se debatieron en el Congreso o en asambleas y concejos municipales, sino que se aprobaron en secreto con los organismos internacionales de crédito.

Pese a ello, los aspectos relativos a la devaluación sí tuvieron amplia difusión pública. El empeño en continuar la paulatina inserción en la economía mundial era obstaculizado por el desequilibrio en la balanza de pagos, transitoriamente incrementado debido a la caída de los precios del café; la promoción de exportaciones buscaba superar la errónea medida de liberalización de importaciones del gobierno

de Valencia, reemplazar el ya infuncional modelo de sustitución de importaciones y superar el déficit de US$100 millones de las finanzas internacionales.

La pretensión del Banco Mundial y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), de que su ayuda al gobierno estuviera condicionada a una negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluida la devaluación, fue rechazada públicamente por el presidente Lleras, quien a los ojos de distintos sectores encabezaba así una política de independencia y de defensa de los intereses nacionales. Sin embargo, la realidad era otra, pues en los hechos Lleras acogió la política devaluacionista del FMI al restablecer los controles sobre las importaciones mediante el Estatuto Cambiario.

El Decreto-Ley 444 de 1967, o Estatuto Cambiario, buscaba enfrentar el desequilibrio en la balanza de pagos y evitar la devaluación brusca con todos sus traumatismos sociales; se proyectaba para el largo plazo y se basaba en tres pilares: el control de cambios e importaciones, el fomento a las exportaciones y el estímulo al régimen de inversión privada extranjera. Con este se implementó el mecanismo de la minidevaluación, o "gota a gota" (*crawling peg devaluation*), controlado por la Junta Monetaria y el Banco de la República. El decreto también creó Proexpo, financiado con un impuesto sobre las importaciones. La adopción de la política fondomonetarista le permitió al gobierno acceder a un crédito de garantía por US$60 millones.

Por otra parte, los acuerdos regionales de integración tuvieron su momento de dinamismo con la administración colombiana. Al día siguiente de su posesión, el presidente Lleras Restrepo firmó la Declaración de Bogotá, emanada de la reunión continental en la que estuvieron presentes los gobiernos de Chile, Venezuela, Perú y Ecuador, considerada el primer paso hacia el Pacto Andino, esquema moderno en materia de integración y que se suponía debería superar los objetivos planteados en 1960 por la Alalc.

Después Colombia participó de la Declaración de los Presidentes de América, firmada en abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay, donde ratificaba su vocación integracionista y dejaba expresa constancia de que se continuaría en la búsqueda de acuerdos subregionales dentro del espíritu de la Alalc, cuestión que contrariaba la postura de Argentina, Brasil y México, por cuanto permitir otros esquemas de integración, aun dentro de la Alalc, rompería la finalidad misma de la Asociación. Meses más tarde los acuerdos subregionales se abrieron paso y se reglamentó la adhesión de los miembros de la Alalc a ellos.

La cancillería colombiana intentó una modificación de sus parámetros de actuación internacional, más retórica que real, que parecía ir de acuerdo con la evolución mundial. En 1967, Alfonso López Michelsen, el segundo ministro de relaciones exteriores del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, expuso una doctrina diferente para nortear la política externa que, en sus palabras, sustituiría o

complementaría la tradicional del *Respice Polum*. Se tenía que mirar a los semejantes, al Grupo Andino o al Tercer Mundo, con una política realista, la *Respice Similia*. Sin embargo, López insistía en otorgar primacía a Estados Unidos. Según Gerhard Drekonja (1983), esa política no tenía "cuerpo teórico", pero supo introducir el elemento de la diplomacia multilateral.

Por esta vía, el 26 de mayo de 1969 surgió el Pacto Subregional Andino, o Acuerdo de Cartagena de Indias, del que participaron Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú; Venezuela se retiró antes de la concreción definitiva del Pacto. Con el Acuerdo se amplió el marco jurídico-comercial de la Alalc, pues mientras esta creaba una zona de libre comercio, aquel adicionaba un esquema superior como era el de la Unión Aduanera, o sea, aquella en la que los aranceles relativos a las importaciones provenientes de fuera de la subregión eran iguales para todas las partes, con el compromiso de "poner en aplicación un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1980". Así se establecerían las condiciones, decía el texto del Acuerdo, para la conversión de la Alalc en un mercado común.

La Tricontinental y la seguridad nacional

Como ya mencionamos, las políticas continentales de seguridad no eran viables para los asuntos de la guerra irregular en Colombia. Por eso en los mandos militares se fue abriendo paso una concepción *nacional* sobre la seguridad y la defensa que, alimentándose de los avances teóricos y políticos continentales, de los resultados de las conferencias de ejércitos y de las experiencias de los gobiernos militares, les permitiría librar la lucha contrainsurgente en mejores condiciones.

Por factores de distinta naturaleza, durante el periodo se asistió en el hemisferio a la declinación de la seguridad colectiva y al fortalecimiento nacional de las políticas sobre seguridad y defensa. Es lo que hemos denominado *nacionalización de la seguridad;* es decir, el hecho de que en varios países los responsables del manejo de la seguridad y la defensa (instituciones militares, gobiernos castrenses o civiles, o una combinación de ellos) optaron por una concreción nacional de los mecanismos necesarios para su confrontación con el enemigo interno y por una apropiación doctrinaria de acuerdo con sus experiencias y realidades nacionales.

Ese enfoque les permitió a los gobiernos, civiles o militares, enfrentar en mejores condiciones las amenazas resultantes de la Conferencia Tricontinental. La Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina –celebrada en La Habana, del 3 al 12 de enero de 1966–, fue la ocasión para que Cuba declarara públicamente su decisión de impulsar la lucha guerrillera en el continente. Se hicieron presentes delegados de 28 países de África, 27

de Asia y 27 de América Latina, además de 14 organizaciones internacionales y 7 países del llamado "campo socialista".

Los delegados colombianos fueron: Diego Montaña Cuéllar, Inés Pinto Escobar, Santiago Solarte, Camilo Posada Campos, Baltasar Fernández Álvarez y Teodosio Varela Acosta. Como invitados especiales por Colombia estuvieron Marco Tulio Rodríguez Martínez y Jorge Zalamea Borda.

La Tricontinental declaraba expresamente la guerra contra el imperialismo, en particular el norteamericano, cuando llamaba a apoyar la lucha del pueblo vietnamita y enfatizaba en la liberación nacional, la autodeterminación, la independencia y la soberanía nacional en los tres continentes; cuando convocaba a intensificar toda forma de lucha, "inclusive la armada", y a sumarse al combate de Cuba contra Estados Unidos y a la lucha de América Latina contra el imperialismo "y sus instrumentos, tales como la OEA"; cuando exigía acabar con las bases militares extranjeras y eliminar los pactos militares; cuando pedía prohibir y destruir las armas nucleares, y cuando abogaba por acciones contra el *apartheid*, la segregación racial y la discriminación.

Una Declaración de 13 puntos condenó a la OEA por ser un instrumento de la tradicional política de saqueo y rapiña de Estados Unidos y por convertirse, con la Fuerza Interamericana de Paz en República Dominicana, en policía de los pueblos del continente y en amenaza a la paz y la seguridad mundiales; por eso se proclamó, primero, la desobediencia a sus acuerdos y compromisos, en especial el TIAR, y segundo, que la única organización representante de América Latina sería aquella integrada por los gobiernos democráticos y antiimperialistas, producto genuino de la voluntad soberana de los pueblos.

Otra resolución protestaba contra los acuerdos de los gobiernos de Colombia y Venezuela, y de Ecuador y Colombia para reprimir la lucha armada en sus fronteras; contra las acciones conjuntas de las Fuerzas Militares de Colombia, Venezuela, Panamá, Ecuador y otros países bajo la dirección del ejército norteamericano, y contra el entrenamiento norteamericano del Ejército colombiano para combatir a las guerrillas.

Una última resolución condenó la "internacional gorila", bajo mando norteamericano, de las fuerzas militares de Colombia, Ecuador, Venezuela, Panamá y otros países por luchar contra las guerrillas y llamó a una acción de apoyo a los movimientos revolucionarios de esos países para enfrentar la agresión. Por último, una resolución sobre Colombia acusó a la misión militar norteamericana de dirigir y planificar operaciones represivas y de utilizar US$30 millones de los dineros de la Alianza para el Progreso para financiar la agresión sobre Marquetalia y pidió a la Conferencia hacer efectiva su solidaridad con los combatientes colombianos en sus múltiples aspectos y formas.

Estas determinaciones dieron lugar a un intenso debate ideológico en el seno de la izquierda sobre la revolución y su naturaleza y alcanzaron su cima en la reunión de la organización emergida de la Tricontinental, la OLAS, reunión denominada Conferencia de la Organización de la Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina y celebrada en La Habana del 31 de julio al 10 de agosto de 1967. Las diferencias tenían que ver, entre otras, con las posiciones extremas entre la "lucha armada", como la única vía revolucionaria, y la "coexistencia pacífica", política que aparecía como traición a los intereses de los pueblos latinoamericanos.

Se presentaron tres posturas: la primera, aquella de la coexistencia pacífica que además de la renuncia a la lucha contra los Estados capitalistas e imperialistas implicaba una línea de colaboración de clases entre el capital y el trabajo nacional y la utilización de la vía electoral para llegar al poder, posición exclusiva de los partidos comunistas influidos por los soviéticos; la segunda, la de los castristas y su "estrategia" de lucha armada, entendida como una guerra de guerrillas continental por un periodo prolongado, y la tercera, la del sector socialista que hablaba de la construcción de partidos según el modelo leninista para dirigir el proceso revolucionario.

La visión del "Che" Guevara se plasmó en un mensaje que envió a la OLAS, el cual alcanzó resonancia mundial, en el que aducía que las burguesías nacionales habían perdido su capacidad de oposición al imperialismo y que solo eran su furgón de cola, que la solución estaba en la revolución socialista y en una prolongada lucha armada guerrillera y que por lo tanto se tenían que "crear dos, tres y muchos Vietnam".

La principal resolución de la olas determinó que "la lucha armada es la línea fundamental de la revolución en América Latina" y que "la guerrilla, como embrión de ejércitos de liberación es el método más eficaz para comenzar la lucha revolucionaria en la mayoría de los países".

Las respuestas de los gobiernos fueron inmediatas. Las sesiones extraordinarias del Consejo de la OEA, los días 28 de enero y 2 de febrero de 1966, condenaron a los Estados comunistas y a los demás Estados y grupos participantes en la Tricontinental por la violación de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, así como por la creación de una "organización especial para el fomento de la subversión, el terrorismo y la guerra civil en este continente".

Una nota de protesta se envió días después a los gobiernos de 18 países latinoamericanos, con excepción del de México. Al presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se le dirigió una comunicación que condenaba "la proclamación que hizo la Conferencia (Tricontinental) del uso de la fuerza

armada como uno de sus medios principales para la obtención de sus objetivos y el establecimiento [...] de un mecanismo permanente para tal fin".

Los militares también sentaron su posición en la Séptima Conferencia de Ejércitos Americanos, realizada en Buenos Aires del 29 de octubre al 7 de noviembre de 1966. Considerando que el comunismo internacional había "declarado la guerra al sistema interamericano", declararon que sería indispensable para implementar la defensa continental: 1) establecer un organismo conjunto de inteligencia; 2) coordinar las conferencias de jefes de inteligencia con las de los ejércitos para tener una visión actualizada de la situación continental; 3) disponer de fuerzas especiales en cada país para la lucha contra la subversión; 4) crear centros de operaciones conjuntos en los países; 5) establecer y ampliar los alcances de los acuerdos bilaterales con los países vecinos para facilitar las operaciones contra la subversión en las áreas limítrofes; 6) aumentar el intercambio de alumnos entre los institutos militares; 7) llevar a cabo ejercicios prácticos conjuntos de oficiales y tropas para conocimiento mutuo, unificación de doctrinas y procedimientos y realización del trabajo conjunto de los Estados Mayores; 8) acrecentar el intercambio de doctrinas, experiencias y bibliografía; 9) completar la organización del sistema militar de comunicaciones, y 10) incrementar la acción cívica, cooperando con el desarrollo nacional para mejorar las condiciones de vida en las zonas críticas o donde la actividad privada no tenía medios.

En la Novena Conferencia de Ejércitos, del 29 de septiembre al 3 de octubre de 1969 en Fort Bragg, se señaló que no era fácil tener una doctrina común contra la subversión debido a; 1) el número de los países y sus diferencias en la organización del Estado y de la fuerza pública; 2) sus diferentes culturas; 3) las diferentes concepciones y misiones de sus fuerzas armadas; 4) el grado de garantías individuales y derechos humanos en cada país; 5) los niveles de desarrollo, y 6) el potencial subversivo. Y lo más importante, continuaba el Ejército, aunque era plausible el propósito de contar con una base doctrinaria común en la lucha contra la subversión, el gobierno de Colombia había insistido, sobre todo en la Conferencia de 1967 en Buenos Aires, que el principio de no intervención tenía que ser defendido. Como conclusión agregaron los militares (Torres Del Río, 2000):

> En consecuencia, la posición de Colombia ha sido siempre adversa a cualquier paso que pueda conducir [a] la constitución de una Fuerza Interamericana o multinacional contra la subversión. De esto puede deducirse que nuestro país aprecia que la lucha interna contra los fenómenos de la guerra revolucionaria es asunto de su gobierno y de sus Fuerzas Armadas. Se acepta que se requiere un determinado apoyo, mas no en la dirección de la lucha ni en el empleo de fuerza de ningún otro país, sino en medios

materiales para esa lucha, quedando bajo exclusivo criterio nacional el empleo de tales medios.

La delegación civil colombiana a la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Buenos Aires del 15 al 28 de febrero de 1967, en la que Argentina propuso la creación de la Fuerza Interamericana para la defensa colectiva dirigida por un Estado Mayor conjunto, y nunca aceptada, sostuvo que "las medidas de seguridad son eminentemente políticas, que tienen que ser adoptadas por los Cancilleres, y que la acción de los organismos militares no puede ser independiente sino la de asesores simplemente técnicos y de apoyo a las medidas de carácter político" (Torres Del Río, 2000). Agregó que se presentaría una grave incompatibilidad con el Artículo 53, parágrafo 1°, de la Carta de las Naciones Unidas, pues este establecía que no se podrían aplicar medidas coercitivas por acuerdos regionales, o por organismos regionales, sin autorización del Consejo de Seguridad; que la función directriz de las Fuerzas Armadas colombianas no se podía delegar a una entidad supranacional, y que se presentaría una evidente violación de la Carta de la OEA, además de la modificación del sistema interamericano pues, primero, el TIAR no establecía una alianza militar, sino un compromiso jurídico de asistencia recíproca contra la agresión o el ataque armado, y, segundo, porque las sanciones aprobadas por el órgano de consulta eran obligatorias con excepción del empleo de las fuerzas militares.

Tal vez por estas posturas políticas de civiles y uniformados colombianos, a las que se sumaban las de otros países, ninguna de las propuestas de carácter militar sobre seguridad colectiva se hizo efectiva para la OEA. De ahí que primaran los acuerdos bilaterales militares; desde el punto de vista norteamericano se consideró mejor que sus fuerzas armadas se entendieran directamente con los altos mandos de América Latina. De todos modos, la seguridad colectiva continuó desarrollándose en los ámbitos jurídico y político.

En el terreno nacional, las actividades castrenses se desarrollaron bajo el lema de la defensa nacional, aunque con él se quería decir también seguridad nacional. Su acción se centró, como nunca antes, en la lucha ideológica y en la conquista de la población urbana y rural mediante la radio, el apoyo a la colonización y a la reforma agraria y la acción cívico-militar.

El Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965 había establecido las bases de una concepción sobre seguridad y defensa nacionales. Un año después, por medio del Decreto 893 de 1966, el gobierno reglamentó, para las organizaciones de defensa civil, el parágrafo 3° del Artículo 33 del Decreto 3398 referente al amparo de las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Lamentablemente, con ese proceder se continuaba la tradición de armar a los civiles, y así se agravaba la inseguridad social y política.

También se emitió el Decreto 978 del 26 de mayo de 1967 que creó la Junta de Inteligencia Nacional (JIN) y las Juntas de Inteligencia Seccional. La JIN fue dependiente del Consejo Superior de la Defensa Nacional y tuvo como funciones "coordinar el esfuerzo de los distintos organismos del Estado en aquellos aspectos que tengan relación con la seguridad nacional".

Las juventudes colombianas fueron motivo de especial atención por el estamento castrense, que actúo directamente sobre la primaria y el bachillerato. Así comenzó la experiencia de los colegios para los hijos de militares, en especial en Bogotá. Se reglamentaron los centros de educación infantil primaria y secundaria de las Fuerzas Militares y los Institutos de Enseñanza Militar Privada. En el mismo sentido, el gobierno aprobó el Decreto 546 del 29 de marzo de 1967, que establecía las normas sobre el funcionamiento de los colegios de bachillerato que tuvieran instrucción militar, "a fin de capacitar a la juventud en la práctica de las virtudes del ciudadano y preparar reservas para la defensa nacional". Los colegios para primaria fueron: Liceo Colombia, Liceo Patria y Liceo Santa Bárbara. Entre tanto, para el bachillerato se fundó el Colegio Patria.

La radio se utilizó para ganar la confianza de la población en las intendencias y comisarías. La red radial se integró a la de Telecom; la financiación estuvo a cargo del Ministerio de Defensa y la instalación se logró mediante los programas de acción cívico-militar. En cuanto a esta, se procuró vincularla a los planes de desarrollo en aquellas regiones afectadas por la violencia, de acuerdo con el criterio castrense de que los problemas de orden público tenían que enfrentarse con una acción integral, incluso con medidas militares, para colaborar en la eliminación de los factores del subdesarrollo.

Por otro lado, el Ejército puso en marcha el denominado Plan Andes, declarado como "el más ambicioso de todos los proyectos desarrollados durante los últimos años"; su aplicación comenzó en el segundo semestre de 1967 a partir de las brigadas y con la vinculación del órgano ejecutivo, los gobiernos departamentales y los institutos descentralizados. La iniciativa contrainsurgente partió del mayor general Guillermo Pinzón Caicedo, comandante del Ejército; su novedad consistió en la incorporación de bachilleres y profesionales al Ejército. Participaron 1.003 soldados y 328 profesionales distribuidos en diez brigadas. Cada soldado tenía que alfabetizar, entre niños y población adulta, a un promedio de 25 personas para un total de 25.075.

No obstante, el Plan Andes no pudo tener continuidad, pues las autoridades civiles declararon ilegal el sistema de reclutamiento de los bachilleres y universitarios; además, porque el general Guillermo Pinzón Caicedo fue destituido en 1969 por el presidente Carlos Lleras Restrepo, debido a su intromisión pública en los asuntos del presupuesto nacional referentes a la cuestión militar.

Misael Pastrana Borrero

Tanto la campaña presidencial para suceder a Carlos Lleras como la elección misma del 19 de abril de 1970 fueron traumáticas. Era, además, la última votación dentro del sistema acordado por los partidos tradicionales y aprobado por los colombianos en el plebiscito de diciembre de 1957 y la primera que tenía el calendario unificado, pues se renovarían la Presidencia y los cuerpos legislativos. El Frente Nacional nunca había alcanzado aceptación y su institucionalidad excluyente e inmovilizadora fue siempre cuestionada, como lo demostraban las elecciones intermedias para renovar cuerpos colegiados, los elevados índices de abstención electoral, las variadas formas de protesta social y el ascenso paulatino de la Anapo, que se había convertido en la gran fuerza de oposición y aparecía como la coalición que estaba en capacidad de disputarle el poder a la alianza liberal-conservadora.

Dentro de los partidos de la coalición oficial, los fuertes enfrentamientos para escoger al candidato sucesor de Lleras Restrepo finalmente pusieron en el escenario a tres conservadores: Misael Pastrana, apoyado por la fracción ospinista y por los liberales; Belisario Betancur, y Evaristo Sourdis, barranquillero y quien contaba con importantes votos regionales de la Costa Atlántica. La creciente oposición a estos, encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla, y la polarización social evidente obligó al presidente Lleras Restrepo a hacer campaña en la que apelaba al pasado dictatorial de Rojas, evocando lo que denominaba sus crímenes y llamando a bloquearle el camino, lo que le causó una censura pública por parte del procurador general.

Por otra parte, el expresidente Alberto Lleras Camargo atemorizaba a los electores, días antes de las elecciones, declarando que el éxito del general equivaldría a un golpe de Estado. Sin embargo, el apoyo a la Anapo aumentaba y buena parte de los sacerdotes agrupados en Golconda, así como el MOIR, se sumaron a la campaña de oposición; por el contrario, el Partido Comunista llamó a votar en blanco para presidente.

El programa de la Anapo para las elecciones de 1970 se presentó como el Decálogo o Programa de Gobierno del Ingeniero Civil General Gustavo Rojas Pinilla y contemplaba: 1) neutralidad política, 2) elección popular de los cargos públicos, 3) nacionalización del comercio de importación, 4) enseñanza gratuita, 5) servicios médicos gratuitos, 6) reforma agraria mediante la distribución de tierras no cultivadas, 7) revisión del sistema tributario, 8) nacionalización del Banco de la República, 9) unidad de la Iglesia y nombramiento de los obispos por el Vaticano a partir de ternas escogidas por los sacerdotes, y 10) modernización de la cancillería.

Los resultados de las elecciones del 19 de abril dejaron en los electores la sensación de que se había cometido fraude contra el general Rojas, y para la historia ha quedado como un hecho. Unos pocos años después, cuestionando los resultados de las elecciones y aludiendo al fraude, surgió de las decepcionadas filas anapistas el Movimiento 19 de Abril, un grupo nacionalista que reivindicaba las banderas políticas del general Rojas y con el lema "Con el pueblo, con las armas, al poder" se convirtió en la primera y única guerrilla urbana en Colombia. La acción con la que se dieron a conocer ocurrió el 17 de enero de 1974 cuando robaron la espada del Libertador Simón Bolívar.

Después de una noche electoralmente tormentosa, los escrutinios generales indicaban que Misael Pastrana había sido elegido presidente con 1.625.025 votos y que Rojas Pinilla había obtenido 1.561.468; una escasa diferencia de 63.000 votos. La suma para Betancur y Sourdis no llegaba al millón. La abstención se redujo, especialmente en la capital del país: considerando la población mayor de 21 años, del 70% en 1966 a 53,6% en 1970. El número de votantes ascendió: de 2.638.411 en las elecciones presidenciales de 1966 se pasó a 4.028.259 en 1970. Pese a este incremento, Pastrana Borrero obtuvo menos votos que los que Lleras Restrepo había recibido en 1966, lo que en términos porcentuales equivalía a 71% para este último y 43% para aquel. Los comunistas apenas si lograron 30.000 seguidores para su campaña de votar en blanco.

Aunque la actitud política del general era de conciliación con el gobierno y de indecisión frente a los resultados electorales, su retórica era radical. Y la misma era la de la Dirección Nacional de la Anapo. El 21 de abril de 1970 esta emitió un comunicado público en el que afirmó (Ayala, 2006):

> Que el gobierno oligárquico que explota a Colombia después de haber preparado un escandaloso fraude que está acabando de consumar, pretende ahora imponer al país un resultado electoral que burla la opinión inequívocamente expresada en las urnas por la abrumadora mayoría nacional; que el presidente de Colombia es el general Rojas Pinilla; que no reconocemos fallo diferente al triunfo de esta candidatura, y que estamos tomando medidas necesarias y eficaces para impedir que la oligarquía le robe el poder al pueblo [...]; que ante la evidencia del fraude y del atropello nos sentimos moralmente impedidos para contener la justa reacción popular y por ello responsabilizamos al gobierno y al Presidente Lleras de las consecuencias [...]; que desde este momento nos constituimos en el Comando Nacional Revolucionario, que encauzará las justas aspiraciones y la justificada reacción de las grandes mayorías nacionales.

Ese mismo día, en Bogotá, Cali y Medellín los disturbios fueron intensos. La Fuerza Pública las reprimió con vigor e impuso el orden. A las ocho de la

noche el presidente Lleras Restrepo utilizó la televisión para comunicarles a los colombianos las medidas que el gobierno tomaba frente al "movimiento subversivo" más grave en la historia del país que estaba llevando a un levantamiento general de la población (Ayala, 2006): anunció la censura de la radio y la legalidad marcial, que le confería al gobierno "la facultad de emplear todos los medios que permite la guerra entre naciones con el objeto de reducir a la impotencia cualquier intento de subversión o para debelarla"; advirtió que procedería al reclutamiento obligatorio de todos los que participaran en paros y los que no obedecieran el llamamiento a filas se les consideraría desertores y serían juzgados por consejos verbales de guerra; por último, decretó el Estado de Sitio y el toque de queda y sentenció: "Son las ocho de la noche. A las nueve no debe haber gente en las calles".

Al día siguiente, el 22, se arrestó a un centenar de líderes seguidores del General; a este y a su hija María Eugenia se les puso bajo prisión domiciliaria. Sin dirección política y ante la indefinición y vacilaciones de Rojas Pinilla frente a las medidas gubernamentales y el resultado electoral –lo que se evidenció en las reuniones secretas que sostuvo con el presidente Lleras Restrepo– los ánimos de los anapistas y de los electores se fueron apagando. La Anapo había perdido su fuerza y entró en un periodo de decadencia. De poco sirvió la conversión del movimiento en partido político que hizo el general Rojas. En junio de 1971 escogió a Villa de Leyva como lugar para lanzar el "Tercer Partido" y con las propuestas básicas del "Decálogo" se presentó a las elecciones de mitaca de 1972. Apenas consiguió sobrepasar el medio millón de votos, exactamente 553.955. Su caída fue espectacular en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Santander y Valle. Los liberales obtuvieron 1.365.728 votos y los conservadores 907.202.

En la derrota quedaban claras la decepción de los anapistas y del electorado popular por el comportamiento de la dirección del movimiento desde el día siguiente de la elección del 19 de abril, de conciliación y de protestas retóricas, que demostraba que no se tenía la voluntad de alcanzar el poder; también se pagaba el costo de hacerse partícipe de la maquinaria administrativa con cargos y prácticas clientelistas, y, por supuesto, como afirma el historiador César Ayala, para el electorado no habían sido motivo para la movilización las tímidas propuestas populistas que no cuestionaban la estructura de la tenencia de la tierra, que enfatizaban en el consumo y no en la producción y que no se referían a la propiedad o a la nacionalización de las principales ramas de la economía.

La contrarreforma agraria

Habíamos mencionado que el movimiento campesino había alcanzado una importante movilización y organización durante el gobierno de Lleras Restrepo. La ANUC había sabido actuar con presteza y cálculo político frente a las distintas acciones de los sectores terratenientes que buscaban eludir los efectos de las leyes agrarias y que, en particular, recurrían a las expulsiones masivas de campesinos mediante el uso de la fuerza (Zamosc, s. f.). En distintos departamentos se producían invasiones de tierra con el ánimo de apoyar la reforma agraria y obtener parcelaciones. A finales de la administración de Lleras la lucha por la tierra alcanzó a todo el país y la ANUC se consolidó como la fuerza directriz campesina.

En el órgano ejecutivo de la ANUC tuvieron asiento fuerzas políticas de orientación ideológica de izquierda y aquellas que apoyaban al gobierno. Entre las de izquierda se distinguieron los trotskistas, los maoístas y los comunistas. Los trotskistas lograron fuerte influencia política y su perfil se divulgó nacionalmente con la consigna "Tierra sin patronos". Tiempo después y por circunstancias de distinto orden los maoístas alcanzaron fuerza considerable con la consigna "Tierra para el que la trabaja".

El interés de la administración de Pastrana pronto se dirigió a devolver los alcances legislativos y reformistas agrarios, para lo cual estuvo acompañada por los gremios económicos. A las denuncias hechas en el Congreso sobre la gran movilización alcanzada por los campesinos, en especial por los métodos utilizados para acceder a la tierra, se le sumaron las presiones de funcionarios, expresidentes, políticos y empresarios para que el Incora disminuyera su actividad, ya que consideraban que sus medidas favorecían la acción directa e ilegal.

Conjuntamente con las movilizaciones de la ANUC y del movimiento estudiantil y sindical, se producían las de los indígenas, en especial los del Cauca. En buena parte producto de ellas surgió el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el 24 de febrero de 1971, que con su tenacidad obtuvo logros como: la ampliación de los resguardos, la participación de los indígenas en la elaboración de las leyes, la eliminación de la División de Asuntos Indígenas, la defensa de su lengua y costumbres y la formación de profesores para educar en su lengua a las nuevas generaciones.

Entre tanto, las invasiones de tierra fueron la característica durante todo 1971 en las zonas de latifundio ganadero y de las grandes empresas agrarias; en una primera etapa participaron masivamente más de quince mil familias que ocuparon unos 350 predios en 13 departamentos, mayoritariamente en la Costa Atlántica; en la segunda, iniciada en octubre-noviembre de 1971, se ocuparon 120 predios en siete departamentos que afectaron unas 300 fincas en una extensión aproximada de 150.000 hectáreas. La acción gubernamental se dirigió entonces al control del movimiento; Policía y Fuerzas Militares fueron desplegadas a lo

largo y ancho del país. El director del Incora fue destituido y J. Emilio Valderrama, ministro de agricultura y destacado dirigente conservador, tuvo que renunciar.

La radicalización del movimiento fue conduciendo a un paulatino proceso de independencia política y de autonomía presupuestal y administrativa frente al gobierno. En junio de 1971 se llevó a cabo la Tercera Junta Nacional de la ANUC, en Villa de Leyva, donde se aprobó la llamada *plataforma ideológica*. Esta definió a la ANUC como una de campesinos medios, pobres y asalariados, independiente del gobierno y de sus partidos, que buscaba la alianza con la clase obrera y los sectores populares; además, señalaba que su objetivo central era el acceso a la tierra mediante su redistribución inmediata y gratuita, la expropiación sin indemnización de los latifundios, el establecimiento de límites a la propiedad individual, el apoyo a la explotación comunitaria de la tierra, la colectivización de las agroindustrias, la liquidación de las formas atrasadas de producción y el apoyo a las ocupaciones de hecho.

La Cuarta Junta Nacional, realizada en Fúquene, en agosto del mismo año, fue mucho más allá de la plataforma y aprobó el Mandato Campesino. Este llamaba a proceder bajo la consigna de "Tierra sin patronos" con el fin de realizar la reforma agraria de manera directa mediante los Consejos Ejecutivos de Reforma Agraria (CERA), la creación de órganos de poder popular agrario y el énfasis en la colectivización como forma superior de explotación.

El Mandato Campesino fue denunciado como subversivo por el gobierno y las invasiones y procedimientos campesinos como una "revolución roja", según el senador conservador Hugo Escobar Sierra. Todos los gremios firmaron un manifiesto dirigido al gobierno en el que le exigían acabar con la amenaza a las instituciones y garantizar la paz social. Fue entonces cuando el presidente Pastrana Borrero convocó a una cumbre político-económica en Chicoral, población tolimense, para enero de 1972.

El Pacto de Chicoral selló la contrarreforma agraria. Se acordó que los terratenientes pagarían impuestos al Estado y que se establecería la renta presuntiva con base en el avalúo catastral de los predios agrarios a cambio de frenar la redistribución de la tierra y apoyar la gran explotación; en los casos en que hubiera expropiación, la indemnización consultaría el avalúo comercial, pagaría un alto porcentaje al contado, disminuiría a cinco años el plazo del saldo y abonaría intereses sobre estos; así mismo, se ofrecerían facilidades financieras para los cultivos comerciales mediante la capitalización del Fondo Agrario. En un tiempo breve el Pacto se plasmó en las leyes 4 y 5 de 1973.

Fortalecido el gobierno con el Pacto de Chicoral, el siguiente paso fue neutralizar la acción de la ANUC. Al contar con el apoyo de los sectores afectos se procedió a la ruptura de la organización campesina. En el congreso de noviembre de 1972, realizado en Armenia, se marginó a los sectores llerista

y demócrata cristiano y se les reemplazó por conservadores que compartían la orientación gubernamental; la izquierda fue marginada. Los activistas influidos por esta continuaron el congreso en la ciudad de Sincelejo. La división era un hecho; en adelante, la ANUC tuvo dos alas: la Línea Armenia y la Línea Sincelejo. El tercer paso fue recurrir al Estado de Sitio, aplicar la justicia penal militar y utilizar las Fuerzas Armadas para imponer y mantener el control social.

La contrarreforma estudiantil

Contra el Plan Básico, mencionado atrás, se centraron las luchas estudiantiles. En el Encuentro Nacional Universitario de 1971, los estudiantes aprobaron democráticamente el Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil. Como condición para negociarlo exigieron suspender la represión política, militar y académica sobre ellos.

El Programa Mínimo se dividía en seis partes. En la primera se pedía abolir los consejos superiores universitarios; crear organismos de gobierno en los que participaran los estamentos universitarios, incluidos los estudiantes; conformar una comisión para estudiar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de las Universidades, y establecer un sistema democrático para la elección de las autoridades universitarias en los establecimientos privados y públicos. En la segunda se exigía cumplir con la asignación del 15%, como mínimo, del total del presupuesto de educación para la Universidad Nacional de Colombia y cubrir el déficit de todas las universidades del país; establecer un control oficial del fisco para las universidades; congelar matrículas, y suspender las cláusulas lesivas a la soberanía, contenidas en los contratos de las universidades con las agencias internacionales de crédito. En la tercera se pedía conformar una comisión para estudiar el carácter dirigente de la Universidad Nacional; liquidar los planes y funciones del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (Icfes), y financiar estatalmente la educación superior, incluida la investigación científica. En la cuarta se exigía el retiro inmediato de la fuerza pública de la Universidad del Valle y la ruptura definitiva con la Fundación para la Educación Superior. En la quinta se pedía legalizar el derecho de los estudiantes a constituir organizaciones gremiales autónomas, tanto en el sector público como en el privado. Y la sexta abogaba por la reapertura de la Facultad de Sociología de la Universidad Javeriana.

Como se aprecia, lo mínimo que se pedía era la reestructuración general del sistema universitario. Tal exigencia confrontaba la política gubernamental y chocaba de frente con la intromisión del BID, las fundaciones extranjeras y el Estatuto Orgánico.

La respuesta gubernamental ante las huelgas y movilizaciones, ante las ocupaciones callejeras y la politización de izquierda, fue la intervención militar

en las universidades y el cierre de 11 de ellas, así como la declaratoria del Estado de Sitio. El ministro de educación, Luis Carlos Galán, respondía que la legalidad no se podía romper bajo ningún argumento, que no se discutiría con los estudiantes hasta tanto no suspendieran las huelgas, que se estimularía la universidad privada y que se tenía que despolitizar la universidad.

El 4 de mayo de 1971, el presidente Pastrana Borrero anunció oficialmente la contrarreforma universitaria. Sus aspectos centrales definieron la participación conjunta de los estamentos involucrados para adelantar la modernización del sistema universitario, la regionalización de la educación superior equilibrando los recursos, la jornada nocturna y la promoción de la universidad privada. De las exigencias estudiantiles nadie se ocupó.

La contrarreforma urbana

En 1973 se realizó el XIV censo poblacional. De un total de 21.070.116 colombianos, el 63,6% correspondía a las ciudades, y el 36,4%, a las zonas rurales; un 88% se concentraba en la zona andina y en la llanura del Caribe. En Bogotá residían 2.571.548 habitantes; le seguían Medellín, con 1.093.191; Cali, con 918.057, y Barranquilla, con 665.917. Así que el desarrollo urbano mediante la canalización del ahorro hacia la industria privada de la construcción tenía que ser la principal bandera de la administración de Pastrana Borrero. En un plano secundario se pusieron en marcha otras tres estrategias: la promoción de las exportaciones, el incremento de la productividad agraria y la redistribución del ingreso mediante un sistema progresivo de tributación; esta última debería conducir a pagar impuestos según la capacidad individual y, además, orientar los recursos obtenidos hacia tres demandas sociales: la educación, la salud y la recreación. El conjunto de ellas constituyó el plan de desarrollo conocido como "Las cuatro estrategias", o Plan Currie, porque aquellas se derivaron del estudio encargado al economista norteamericano Lauchlin Currie, cuyas recomendaciones para gobiernos anteriores ya hemos estudiado.

Según un informe del Departamento Nacional de Planeación, entre 1959 y 1969 el índice de inversiones y el del empleo habían permanecido prácticamente estancados. El Plan Currie reconoció tal anomalía y centró su estrategia en promover la construcción, lo que tendría impacto directo en la dinámica del empleo y en el ahorro. Sin embargo, había que crear los instrumentos que la hicieran posible. Por iniciativa de la banca privada surgieron entonces las corporaciones de ahorro y vivienda, instituciones financieras que captarían el ahorro de los ciudadanos, y desde el Estado se impulsó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), que se reajustaría cada tres meses según el aumento del costo de vida. Las UPAC ofrecerían un interés del 5,5% anual y las corporaciones

fueron autorizadas para conceder préstamos, también reajustables, a tasas del 7,5% para las hipotecas de vivienda y del 8% para los constructores.

En los primeros seis meses del nuevo sistema, las corporaciones captaron cerca de 2.500 millones de pesos equivalentes al 50% del total de ahorro recibido en 35 años por los bonos hipotecarios tradicionales. Para finales de 1973, el 36% de todos los depósitos de ahorro de la banca estaba bajo el sistema UPAC; sin embargo, como anota Jonathan Hartlyn (1993), esto no resultó tanto en un incremento del total de ahorros en el país como sí en un flujo de fondos hacia el sistema mencionado, que le permitió al sector de la construcción un crecimiento del 12,6% en el mismo año.

El impacto negativo de la política desarrollista y modernizante del presidente Pastrana, dirigida hacia el sector privado como motor de la captación del ahorro y de la construcción, se recibió al poco tiempo. El propio presidente López Michelsen lo advirtió a los pocos meses de su posesión. Con el transcurrir de los años, la UPAC se convirtió en un sistema desestabilizador que en la década de los noventa del siglo XX terminó por dejar sin vivienda a miles de familias colombianas.

El Concordato y los sacerdotes para América Latina

El Concordato fue un convenio entre el Vaticano y el Estado colombiano; tenía carácter vinculante, es decir, obligatorio para las partes; reconocía la soberanía espiritual del papa y establecía la normatividad eclesiástica para los católicos. El primer convenio se firmó el 31 de diciembre de 1887.

El que se firmó entre el canciller Alfredo Vásquez Carrizosa y el Nuncio Apostólico Ángelo Palmas el 12 de julio de 1973 contenía 32 Artículos; fue ratificado por el gobierno de Alfonso López Michelsen. En ellos se consignaron aspectos sobre la libertad religiosa, aunque con primacía de la Iglesia católica; se derogó el régimen sobre matrimonio civil contemplado en la Ley 54 de 1924 y se estableció que el Estado colombiano reconoce plenos efectos civiles al matrimonio católico, aunque no advierte nada sobre el divorcio para el matrimonio civil.

También se anuló el Acuerdo de Misiones, de 1953, que otorgaba privilegios a la Iglesia católica y establecía los territorios misionales para que esta adelantara su labor, y determinó que el Estado y la Iglesia trabajarían conjuntamente mediante una comisión para elevar las condiciones de vida de los indígenas; así mismo, se reconoció a la Iglesia católica la libertad de enseñanza, pero bajo la inspección y vigilancia del gobierno, las cuales también se aplicarían sobre sus bienes.

El Concordato fue cuestionado por el grupo de Sacerdotes para América Latina (SAL), cuyo nacimiento se dio a conocer el 13 de mayo de 1972. Entre los

varios puntos de su programa se puso de relieve el rechazo al sistema económico-político de Colombia, el compromiso de cambio hacia una sociedad socialista, la adopción del marxismo como ciencia y el diálogo con los marxistas con base en la acción conjunta, y el compromiso con los oprimidos. Una de sus principales denuncias contra la jerarquía católica colombiana se hizo sobre el arzobispo de Bogotá, monseñor Aníbal Muñoz Duque; en ella se señalaba el compromiso del arzobispo con los militares, el gobierno y los poderes económicos y se criticaba el nombramiento hecho al cardenal Muñoz Duque como general de la República.

Roncador, Serrana y Quitasueño

Los cayos que llevan este nombre siempre pertenecieron a Colombia como parte del archipiélago de San Andrés y Providencia. Por diversas circunstancias ajenas a la voluntad de los gobiernos colombianos de la época, nuestra soberanía sobre los cayos se vio comprometida a lo largo del siglo XIX.

Como ha estudiado Alfredo Vázquez Carrizosa (1974), el asunto se complicó aún más cuando en 1856 el Congreso de Estados Unidos expidió el 18 de agosto una absurda ley que le otorgaba a cualquier ciudadano de ese país el "Derecho de Ocupación" de un territorio, isla, roca o cayo, que no estuviera cubierto bajo la jurisdicción de otro Estado. Y ocurrió que en 1890 el norteamericano J. W. Jennett ocupó los cayos pertenecientes a Colombia. Enterado el gobierno colombiano dirigió una nota diplomática al gobierno de Estados Unidos, a fin de establecer si al señor Jennett se le había concedido permiso para explotar guano en los cayos. La respuesta aseveraba que la "reclamación de Colombia no se puede sustentar alegando la contigüidad de territorio", lo que desconocía el *Uti Possidetis Juris* y era una justificación para la ocupación. El asunto siguió siendo motivo de controversia entre los dos países durante el siglo XX y más aún cuando en 1919 el presidente Woodrow Wilson proclamó que con base en la Ley de 1856 "el Cayo de Roncador se halla ahora bajo la única y exclusiva jurisdicción de los Estados Unidos".

Cuando en 1928 Nicaragua y Colombia firmaron el Tratado Esguerra-Bárcenas –por el colombiano Manuel Esguerra y el nicaragüense José Bárcenas Meneses–, el gobierno centroamericano reconoció la soberanía y pleno dominio de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, Santa Catalina "y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés"; no se consideraron incluidos los cayos Quitasueño, Roncador y Serrana, "el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y Estados Unidos de América".

Durante la administración de Carlos Lleras Restrepo el canciller Alfonso López Michelsen tuvo la iniciativa de abrir negociaciones con el gobierno norteamericano con la pretensión de restablecer la soberanía colombiana sobre

los cayos. La respuesta norteamericana a la mencionada iniciativa se produjo cuando ya estaba en ejercicio el gobierno de Misael Pastrana; el embajador de Estados Unidos aceptó comenzar la ronda de negociaciones a partir del 1° de junio de 1971.

Las negociaciones terminaron a finales del año de 1972 y el 8 de septiembre de ese año se pudo firmar el "Tratado entre Colombia y los Estados Unidos de América sobre los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana". Los firmantes fueron el canciller de Colombia, Alfredo Vásquez Carrizosa, y el embajador de Estados Unidos, Leonard J. Saccio.

El Tratado Vásquez-Saccio contenía nueve Artículos. Para destacar señalemos que en el primero, Estados Unidos renunciaba a todas las reclamaciones de soberanía sobre Quitasueño, Roncador y Serrana; en el segundo, aceptando que ciudadanos y buques de Estados Unidos y de Colombia se dedicaban a la pesca en aguas adyacentes a Quitasueño, ambos gobiernos convinieron que en el futuro no habría intervención de su parte ni tampoco de los ciudadanos o buques en las actividades de pesca mencionadas; en el tercero, Colombia aceptaba que con respecto a Roncador y Serrana garantizaría a los ciudadanos y buques de Estados Unidos la continuación de la pesca en las aguas adyacentes a esos cayos sin otra limitación que las previstas en las notas adjuntas sobre derechos de pesca; en el quinto, se acordaba no celebrar, salvo de acuerdo con el otro gobierno, convenio alguno con un Estado que no fuera parte del Tratado mediante el cual se vieran afectados los derechos de los ciudadanos y buques de la otra parte del Tratado; en el séptimo, se establecía no afectar las posiciones u opiniones de los gobiernos firmantes respecto a la extensión del mar territorial, a la jurisdicción del Estado ribereño en materia de pesca o a cualquier otro asunto no contemplado en el Tratado; en el noveno se determinó que el Tratado tendría vigencia indefinida.

Pluralismo ideológico y seguridad

A comienzos de los años setenta se vivió una etapa de reformas dentro de la OEA, la que coincidía con un periodo de distensión entre Estados Unidos y sus dos rivales comunistas: la Unión Soviética y China, y con una serie de movilizaciones sociales en América Latina que exigían democracia y reformas de todo tipo.

Dentro del interamericanismo la confrontación ideológica se manifestaba entre los sectores civiles y entre estos y el estamento militar. Cuba y su reingreso a la OEA, los golpes militares y las intervenciones norteamericanas en el continente, en especial en el Chile de Salvador Allende, eran los temas álgidos de la agenda de la OEA.

En 1970, por medio del sufragio universal llegó a la presidencia de Chile el socialdemócrata Salvador Allende. Ante el convencimiento de que la política social y económica del presidente amenazaba la seguridad y desestabilizaba las

instituciones, las Fuerzas Armadas, los sectores gremiales y políticos nacionales, conjuntamente con el gobierno norteamericano y las empresas multinacionales, procedieron al golpe de Estado el 11 de septiembre de 1973.

Entre 1970 y finales de 1973, el gobierno de Allende había promovido una aguda discusión sobre lo que debería ser la democracia dentro de la OEA y propuso que el pluralismo ideológico se hiciera realidad, ya que era una exigencia de los pueblos y de la época que se vivía; contradictoriamente, sin embargo, excluía al gobierno norteamericano. Colombia argüía en términos similares: la democracia era el pilar de la OEA, estaba en la base de la creación de las naciones, formaba parte sustancial de la historia y era factor decisivo en la construcción del futuro. Lo lógico, sostenía en las sesiones ordinarias de la organización continental, era que las naciones todas pudieran convivir dentro del interamericanismo, incluido Estados Unidos. Infortunadamente la discusión continental se malogró, por cuanto en el momento álgido ocurrió el golpe de Estado en Chile y la nueva representación política y diplomática era completamente contraria a las posturas socialdemócratas de Allende. La tesis colombiana solo se hizo realidad años después, en la década de los ochenta y bajo el gobierno de Belisario Betancur, como veremos adelante.

Sin embargo, la propuesta colombiana no se extendía al campo de la seguridad nacional. Quienes capitalizaron con fortaleza la problemática y concentraron en ella buena parte de sus argumentaciones continentales fueron las Fuerzas Armadas de Argentina y Perú. En Caracas, del 3 al 7 de septiembre de 1973 la décima conferencia de ejércitos fue escenario de interesantes polémicas. Mientras que la delegación militar brasileña defendía una postura ortodoxa sobre el enemigo interno y la naturaleza de la agresión según los términos del TIAR, y la de Colombia se mantenía en un segundo plano, los representantes castrenses de Argentina y de Perú cuestionaron la visión limitada de la agresión, la hegemonía político-militar norteamericana y lo que caracterizaron como agresión económica.

Para los argentinos había que introducir en la mentalidad de los pueblos, de sus gobernantes y de las Fuerzas Armadas los principios de no intervención, de la autodeterminación de los pueblos y del pluralismo ideológico, y aceptar el hecho de que también cambiaban las bases de la seguridad hemisférica, pues existían nuevas formas de agresión que constituían una estructura de dependencia, como el deterioro de los términos de intercambio, la evolución y estructura de la deuda externa, la ampliación de la brecha tecnológica, la manipulación de los medios de comunicación, la subordinación de las autonomías nacionales, la exportación de culturas y formas de vida, la explotación de la vulnerabilidad y las formulaciones referentes a los límites del crecimiento. Ante ellas, la represión y la violencia eran apenas visiones unilaterales de la seguridad, pues para construir esta tendrían que considerarse distintos factores y hacer realidad el trabajo conjunto del brazo armado y la

totalidad del potencial de la nación; por esto un mayor grado de progreso tendría incidencia directa positiva en la seguridad y la defensa nacionales.

Los oficiales peruanos fueron más lejos en las críticas a las potencias industriales. Analizando los cambios estratégicos en las relaciones de poder entre las potencias, entre otros la sustitución del "equilibrio del terror" por la "solidaridad del terror", dijeron que el foco de las tensiones se trasladaría a las relaciones entre los industrializados y el Tercer Mundo, entre el norte y el sur, entre el centro y la periferia, y que esta luchaba contra el imperialismo por la autonomía, la autodeterminación y el desarrollo.

América Latina tenía que ejercer una política independiente de los centros de poder mundial, disponer de sus recursos naturales y de las materias primas y alcanzar la capacidad financiera y tecnológica con fines de desarrollo. Prevenir las amenazas inmediatas a la seguridad norteamericana no debería ser el interés común del continente; por el contrario, el interés de Estados Unidos tendría que ser el desarrollo socioeconómico de los países latinoamericanos. Se imponía diseñar un nuevo TIAR que incluyera las modernas formas de agresión y los instrumentos de seguridad económica colectiva, así como el pluralismo ideológico y el principio de no intervención, los cuales las reuniones de cancilleres habían transgredido. También señalaron la urgencia de construir un sistema de seguridad colectiva que considerara el subdesarrollo como la principal amenaza a la paz del continente; concluyeron con el llamado a modificar el conocido sistema militar interamericano, ya que la represión no debería ser la principal arma en la lucha contra la subversión.

Anotemos que el hecho de que estas cuestiones fueran motivo de discusión entre el estamento castrense continental elevaban el nivel intelectual y político de ellas y se constituían en advertencias para los gobiernos civiles para que tomaran correctivos y pusieran las relaciones internacionales en un plano simétrico de soberanía. Todos los argumentos anotados serían de nuevo discutidos en la reunión que se habría de verificar en 1975, en San José de Costa Rica, y se plasmarían en el llamado Protocolo de San José de Costa Rica, que modificó el TIAR en muchos de los puntos aquí anotados. El instrumento fue aprobado, pero nunca ratificado.

Refirámonos ahora a las modificaciones operadas en Colombia en el campo de la seguridad nacional, con poca relación con las nuevas propuestas y discusiones a que hemos aludido. En el empeño de fortalecer la seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas trabajaron en unión con el Ministerio de Agricultura en aspectos sobre colonización militar, con el fin de contribuir al propósito nacional de obtener una verdadera transformación social en el país, incorporando a la economía y la riqueza nacionales vastas extensiones del territorio. También se promovió la integración de la industria militar, naval y aérea al desarrollo nacional y se incentivó la educación universitaria de los oficiales.

Dentro de la reorganización de las Fuerzas Militares llevadas a cabo durante la administración de Misael Pastrana se priorizó la "Apreciación Estratégica Nacional" y la Ley de Defensa Nacional; fueron revisados los objetivos de las Fuerzas Armadas, las misiones de los organismos de seguridad nacional y los planes de inteligencia exterior e interior y de la seguridad nacional, y se procedió a la actualización de las hipótesis de guerra y a la reforma de la jurisdicción territorial militar.

Aparte de lo anterior, la atención institucional se dirigió a la reorganización. La primera medida se verificó mediante el Decreto 2335 de 1971 que reorganizó al Ministerio de Defensa Nacional. En este se definió al Consejo Superior de la Defensa Nacional (CSDN) como un organismo para asesorar al gobierno en la defensa nacional y para colaborar en el estudio y preparación de los planes para la seguridad de la nación. La segunda, por el Decreto 1599 de 1973, estableció que la Secretaría Permanente del CSDN tendría tres secciones: la administrativa, la de movilización nacional y la de seguridad nacional; esta última contaría con representantes ministeriales y con el Departamento Nacional de Planeación. Y la tercera medida, plasmada en el Decreto 2046 de 1972, determinó que el Consejo de Seguridad Nacional quedaría integrado por el ministro de gobierno como presidente, el canciller, el ministro de justicia, el de defensa y el jefe del DAS.

El complemento legislativo a las anteriores reorganizaciones fue el Decreto 1573 del 31 de julio de 1974 sobre los documentos para la planificación de la seguridad nacional. Junto con el Decreto 3398 de diciembre de 1965, sobre defensa nacional, constituyó la legislación más importante durante el periodo. Clasificó los documentos en primarios, secundarios y de conciliación. Los primarios, elaborados por el csdn y los directivos de los frentes de poder, aludían: 1) a los fines del Estado y a los objetivos nacionales; 2) a la apreciación político-estratégica nacional para establecer las hipótesis de conflicto y de guerra en relación con potenciales y objetivos nacionales de otros países, en especial los adversarios; 3) al concepto estratégico nacional, basado en la apreciación estratégica, para formular la política de seguridad de manera integrada, y 4) a las directrices gubernamentales para desarrollar la política de seguridad.

Estas modificaciones organizativas y legislativas, sin embargo, mantenían la tradicional visión sobre la seguridad nacional entendida como la del Estado. Sin desconocer las influencias externas, insistimos en que era la realidad nacional la que inducía los cambios anotados, a lo que se sumaba el hecho de que la institución castrense colombiana no se identificaba doctrinariamente con sus pares del continente.

Capítulo 9
Neoliberalismo y Seguridad Nacional

En las elecciones de 1972, la Alianza Nacional Popular (Anapo) había culminado su carrera política como oposición del sistema. Su propia debilidad política y programática y la ausencia de una vocación de poder fueron las razones de peso para el fracaso. Los militantes conservadores y liberales regresaron a sus partidos de origen y los anapistas puros y simples le fueron restando su apoyo político y electoral. El general Rojas comenzó a ceder su liderazgo a María Eugenia, su hija, y en agosto de 1973 lo anunció oficialmente. Para la izquierda electoral la "capitana del pueblo" no era atrayente como candidata y menos frente a la figura de Alfonso López Michelsen. Además, el "tercer partido" no deseaba la alianza con los marxistas; quería adhesiones.

Los acuerdos políticos marcharon entre el partido comunista y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR); ambas agrupaciones apoyaron la candidatura de Hernando Echeverri Mejía, liberal que había participado en las filas de la Anapo y que luego pasó a integrar el Movimiento Amplio Colombiano (MAC). La alianza se concretó en septiembre de 1972 y se presentó a la campaña electoral con el nombre de Unión Nacional de Oposición (UNO).

La competencia para suceder a Pastrana Borrero movilizó a los seguidores de cuatro candidatos: Alfonso López Michelsen, Álvaro Gómez Hurtado, María Eugenia Rojas (los "delfines", hijos de expresidentes) y Hernando Echeverri Mejía; a última hora la Democracia Cristiana presentó a Hermes Duarte. López y Gómez obtuvieron sus candidaturas no sin resistencias en sus partidos, aunque en el conservatismo el hijo de Laureano logró el apoyo con menos fricciones. Recordemos que en la Convención Liberal de junio de 1973 el expresidente Carlos Lleras Restrepo había anunciado su candidatura, pero con base en un acuerdo con el sector ospinista del conservatismo que mantuviera la paridad frentenacionalista; propuso al mismo tiempo la jefatura de Julio César Turbay Ayala,

quien ya era el hombre de las mayorías oficialistas. Alfonso López Michelsen se mostró partidario de una candidatura liberal. Los debates mostraron que este último tenía el apoyo necesario. Turbay Ayala y su importante fracción supieron entonces que podrían llegar a la presidencia en el periodo 1978-1982 si apoyaban a López para el cuatrienio 1974-1978. Así, López obtuvo el favor liberal y fue apoyado por 162 convencionistas, mientras que 88 lo hicieron por Lleras Restrepo. Turbay fue elegido como jefe del partido.

En las elecciones presidenciales del 21 de abril de 1974 los electores votaron masivamente por López Michelsen; obtuvo cerca de tres millones de votos y 660.000 más que sus oponentes juntos. En su momento, Misael Pastrana había logrado el 43% de la votación presidencial; López recibió cerca del 57%. Gómez Hurtado contabilizó 1.634.879 y María Eugenia 492.166. La UNO apenas si llegó a los 137.000 votos. Hermes Duarte sumó la insignificante cifra de 5.718 papeletas. La participación electoral fue del 60%. La Anapo estaba liquidada.

Un mandato claro y neoliberal

Durante la campaña López había prometido un "Mandato Claro". Al cumplirlo, fueron aplicadas por primera vez las recetas neoliberales, la política agraria no incluyó la reforma y las protestas cívicas y ciudadanas contra los nocivos efectos de la inflación y por alza generalizada de salarios de nuevo fueron neutralizadas con el Estado de Sitio y las medidas policiales y militares.

Habiendo sido impactado por la crisis mundial de 1974-1975, el país recorrió una fase de crecimiento lento de la producción y el empleo y enfrentó la parálisis de las exportaciones de productos nuevos y de manufactura, aunque las exportaciones de café se recuperaron. En el periodo 1970-1977 los salarios reales de los trabajadores urbanos cayeron en promedio 10%, y para 1980 habían perdido 14,9% de sus salarios con respecto a 1970.

De acuerdo con distintos estudiosos, la situación se agravó con la producción y exportación de marihuana y cocaína. Para 1977 la rentabilidad de la primera en el mercado norteamericano llegaba a los US$500 millones y la de la segunda a los US$154 millones. Como esos dineros ilícitos impactaban el dinero legal en circulación, aumentaban la inflación y afectaban los planes gubernamentales, López procedió a abrir la "ventanilla siniestra", oficina a través de la cual ingresaron al Estado US$166 millones en 1974 y US$722 en 1977. Era tal la magnitud del problema que la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) propuso la legalización de la producción y el comercio de la marihuana.

Paralelamente las luchas sociales urbanas iban en ascenso. Entre 1974 y 1978 hubo 403 huelgas, incluidas 109 en 1975, con un total de 983.600 trabajadores participantes. En septiembre de 1977 tuvo lugar el Paro Cívico Nacional,

convocado por el Consejo Nacional Sindical y el llamado sindicalismo independiente, la mayor protesta cívica y laboral de finales del siglo XX. El resultado sorprendió a toda Colombia: 28 muertos en todo el país, 4.000 detenidos y más de 200 heridos (Torres Del Río, 2000).

Las políticas agrarias y de comercio

El reformismo agrario había terminado con el Pacto de Chicoral. López Michelsen y su equipo delinearon en el plan de desarrollo "Para cerrar la brecha" la orientación neoliberal que se impuso en el país: el dinamismo de la economía se basó en el sector exportador para lograr una adecuada inserción en los mercados mundiales aprovechando las ventajas comparativas; aranceles y demás medidas proteccionistas se eliminaron para ofrecerle al capital extranjero mayores y mejores nichos de rentabilidad, y el Estado redujo su grado intervención. Así se estimularía la competencia con la producción nacional y el país podría aspirar a ser el "Japón de Suramérica".

Dos componentes importantes se incluían en ese programa general de desarrollo. Primero, el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), que quería atacar la desnutrición por medio de la producción, comercialización y consumo de determinados alimentos; la educación alimentaria, y la distribución subsidiada de productos. Esto no tuvo mayor importancia para las ciudades, pues el 60% de su cobertura era rural; no obstante, en las áreas de minifundio arrojó importantes resultados, porque impulsó la asistencia técnica y financiera para las huertas caseras y la crianza de especies animales menores. El segundo componente fue el Desarrollo Rural Integrado (DRI), que ofrecía beneficiar con créditos a aquellos campesinos que tuvieran terrenos con menos de 20 hectáreas; sin embargo, los que contaran con menos de una hectárea no los recibirían aunque sí se beneficiarían con la expansión de la red de servicios y de vías. Las zonas cafeteras no estaban incluidas en esas proyecciones, pero la Federación Nacional de Cafeteros las atendía mejor y presentaba logros inalcanzables por el gobierno.

Los dineros dirigidos hacia las áreas de minifundio mejoraron las condiciones de vida de los campesinos; trece agencias estatales fueron integradas para proveer créditos, asistencia técnica y sistemas de mercadeo, todo lo cual se vinculaba con la construcción de vías, acueductos, electrificación, construcción de escuelas e infraestructura para atender la salud.

Para los campesinos sin tierra no se ofrecieron alternativas. Lo que se había denominado *reforma agraria* había terminado su ciclo y la vía de la gran empresa agrícola era la que se extendía con fuerza apoyada por el Estado. Atendiendo a los correctivos indispensables para paliar la situación de los menos protegidos, se promulgó la Ley 6ª de 1975, conocida como Ley de Aparcería. Dado que la legislación de 1968 había dado lugar a desplazamientos y expulsiones

de familias, la de 1975 regulaba los contratos de aparcería y arrendamientos y obligaba a los propietarios de 200 hectáreas o mayores a proveer con lotes de pancoger a sus asalariados y sus familias y, además, les garantizaba que no se les afectaría con reforma agraria alguna. En otras palabras, la nueva legislación ofrecía garantías a la gran propiedad y satisfacía las condiciones necesarias para la expansión de la empresa agrícola, pero ampliaba el marco de las tensiones sociales.

Uno de los factores que en la coyuntura se conjugó con otros para incidir en la suerte de un amplio sector de campesinos que aspiraba a mantenerse como productor independiente fue el del incremento de la tasa de ocupación. En efecto, en el periodo intercensal, que cubre de 1964 a 1973, la tasa de desempleo rural aparecía descendiendo del 7,2% al 3,9%. De acuerdo con León Zamosc, el incremento de la ocupación en las zonas de lucha por la tierra pudo deberse a cuatro procesos principales, aunque dos de ellos parecen ser los dinamizadores: la expansión de los cultivos comerciales de la empresa agrícola y el desarrollo de la economía ilegal asociada a la producción y tráfico de la marihuana; los dos restantes fueron las migraciones estacionales a Venezuela, que le abrieron espacio a un amplio sector nacional, y la propia migración, asociada a condiciones propicias coyunturales.

Indudablemente esa situación, en la que a una mayor ocupación de la fuerza de trabajo se le sumaba la imposibilidad de obtener tierra, era potencial y altamente explosiva. En tanto que desde el ámbito gubernamental se consideraba que los actores participantes en el conflicto social eran enemigos internos, las acciones de fuerza con las cuales se les enfrentaba atañían a la seguridad del Estado. Como el diálogo nivelado con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en sus vertientes de Sincelejo y de Armenia se fue cerrando debido a la interpretación de la Ley de Aparcería que la primera hacía y a la respectiva confrontación que impulsaba, desde el gobierno se privilegió el entendimiento con los sectores aliados de la línea Armenia.

La ANUC de Sincelejo retomó la práctica de las invasiones de tierra para expresar su rechazo a la Ley 6ª; pero disensiones ideológicas internas, discrepancias con los indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y diferencias con los asociados de las regiones impidieron que sus protestas alcanzaran sus cometidos. En esas condiciones de debilidad tuvo que enfrentar el Estado de Sitio y la acción castrense, así como la fuerza aniquiladora de las organizaciones paramilitares; su retirada del escenario nacional fue cuestión de corto plazo.

El paro cívico nacional de 1977

A las 4:30 de la tarde del 14 de septiembre, el gobierno nacional anunció el toque de queda y a las ocho de la noche el presidente López Michelsen proclamó por televisión que el paro había sido un fracaso y que las Fuerzas Armadas mantenían el control de la situación. "No se trató de un paro reivindicativo sino de una huelga puramente política preparada por la subversión y los enemigos del gobierno", dijo en airado tono.

No obstante, los hechos contradecían las palabras presidenciales. Con características de huelga general, el paro cívico había afectado a la totalidad del país, y este había comenzando por el sistema de transporte masivo. El comercio, los colegios y las universidades, los profesores, la producción, los trabajadores de la salud y del Estado, los pobladores de barrios y las amas de casa, los estudiantes, sectores campesinos, en fin, el pueblo organizado y no organizado respondió al llamado y a la acción convocada por el Consejo Nacional Sindical, integrado por todas las centrales obreras. La izquierda –trotskystas, maoístas y comunistas pro soviéticos, así como la guerrilla– también convocó a la acción directa y activamente participó de ella. Incluso el sector ospinista del Partido Conservador consignó su apoyo.

Las exigencias hechas al gobierno por las centrales obreras que convocaron y dirigieron el paro cívico se concretaron en un memorando de ocho puntos: 1) aumento de salarios por encima del 50%; 2) congelación de precios de los Artículos de primera necesidad y de las tarifas de los servicios públicos; 3) levantamiento del Estado de Sitio y respeto de las libertades políticas y sindicales; 4) derogación del Estatuto Docente, reapertura y desmilitarización de las universidades y presupuesto adecuado para ellas; 5) abolición de las normas de la Reforma Administrativa para que los trabajadores estatales pudieran contar con el derecho a la asociación, a la contratación colectiva y a la huelga; 6) entrega a los campesinos de las tierras afectadas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora); 7) jornada de ocho horas y salario mínimo para los trabajadores del transporte, y 8) suspensión de los decretos de reorganización del Instituto de Seguros Sociales que lesionaban los intereses de los usuarios y violaban los derechos y conquistas de los trabajadores de ese Instituto.

Aunque débil en muchos de sus aspectos organizativos y en su preparación política, el paro cívico fue el resultado y combinación de una serie de jornadas cívicas similares –con conformación de comités de barrio y comités de paro– y de huelgas de trabajadores del Estado, como los del Seguro Social y diversos ministerios, los de la Salud, los maestros agrupados en la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y los trabajadores de la Unión Sindical Obrera (USO). También se destacó la huelga de los trabajadores de Indupalma. Por sus formas de lucha y por la participación de comunidades enteras debe

anotarse que el paro sobrepasó todas las expectativas e incluso a la propia izquierda, minúscula y débil en su inserción política entre los pobladores urbanos y campesinos y aun en el movimiento sindical; esa expresión de lo cívico (que apela a la legalidad), en la que la incontrolada lucha callejera y el levantamiento de barricadas se percibió con diferente intensidad en las capitales y otras ciudades de provincia, le imprimió su principal característica.

No se trató de una jornada espontánea de ira, venganza y desesperación, como había ocurrido el 9 de abril de 1948. Los índices de inflación, el alto costo de la vida y de conjunto la implementación del programa neoliberal habían llegado a un punto límite y se hacían insoportables para todos los sectores del país. De ahí que la jornada tuviera más característica de protesta que de consecución inmediata de los ocho puntos planteados por las centrales obreras. En este sentido, la confrontación se dirigía contra el Estado; pero el problema del poder no estaba a la orden del día, razón de más para disociarse del análisis que afirma que el paro puede ser asimilado completamente a una huelga general, en la que prima lo político y a la que, dadas ciertas circunstancias, puede seguir la insurrección.

La oposición al presidente López Michelsen no provenía únicamente de los trabajadores; también procedía de los gremios económicos. El mandatario señalaba que había tenido más oposición de los gremios que de los partidos. Entre las medidas cuestionadas se encontraban la declaratoria de emergencia económica, la insuficiencia de crédito, la "nacionalización" de la banca –que se produjo en el momento en que se decretó que los banqueros colombianos deberían detentar el 51% del capital–, el desestímulo de la industria, el monetarismo y la ausencia de estímulos a las exportaciones, la llamada economía paralela y la crisis moral.

Otra de las aristas de la coyuntura se advirtió en la combinación de los dineros legales con los ilícitos en las bonanzas cafetera y marimbera. En mayo de 1976 el precio de la libra de café estaba en US$1,50: a comienzos de 1977 llegó a los US$2; en marzo y abril alcanzó el límite de US$3,50; pero los beneficios no se distribuyeron entre los sectores marginados que los necesitaban, urbanos o rurales. Como señaló el presidente López Michelsen, la bonanza fue para los cafeteros. La Federación de Cafeteros, por el aumento en la tasa de retención, no en sacos, sino en pesos (del 30% en 1975 al 85% en 1977), captó buena parte de lo percibido. De acuerdo con Daniel Pécaut (1989), los ingresos del Fondo Nacional del Café, dependiente de la Federación, alcanzaron en 1977 un valor cinco veces mayor que los de 1974, y lo más destacable, el 68,6% de las cargas fiscales a las transacciones del café fue a sus arcas, y así dispuso de ingresos superiores al presupuesto de inversión del Estado.

Lo ilícito corresponde a los dineros provenientes de la siembra y comercialización de la marihuana. Para 1976-1977, la Fundación para la Educación Superior

y el Desarrollo (Fedesarrollo) y la ANIF calculaban respectivamente 40.000 hectáreas sembradas y unas cien mil personas dependiendo del comercio. Entre la marihuana y el procesamiento de la pasta de coca, los ingresos llegaron a unos US$600 millones anuales, que se cambiaron en la "ventanilla siniestra" del Banco de la República. En 1974 se cambiaron US$166 millones y en 1977 la cifra llegó a los US$722 millones. Si los US$600 millones fueran ingresos reales, y todo indica que así fue, equivaldrían a la tercera parte de las exportaciones oficiales de café en 1977. En todo caso, estas enormes sumas de dinero incrementaron las reservas internacionales: de US$618 millones en 1976 a US$1.526 en 1978.

En la situación mencionada, la inseguridad campeaba y tenía uno de sus más altos índices en el incremento de los secuestros. Sin datos oficiales, se calcula que hubo 64 en 1976 y 80 en 1977. El fenómeno cubría distintos sectores sociales. El secuestro más notable fue el de José Raquel Mercado, presidente de la central obrera Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), llevado a cabo por el Movimiento 19 de Abril (M-19), y que terminó en su asesinato el 19 de abril de 1976.

Así, de alguna forma el Estado debía contrarrestar la acción desestabilizadora de los distintos actores que pugnaban por sus intereses y objetivos. Como se consideraba que era la seguridad del Estado la que estaba en juego, además del Estado de Sitio varios decretos buscaron una mayor efectividad de las Fuerzas Armadas y, por ello, le otorgaron competencia a la justicia penal militar para juzgar mediante consejos verbales de guerra los delitos contra sus miembros civiles o militares. Igualmente, se establecieron penas de reclusión hasta de un año para los que fabricaran, vendieran, suministraran, compraran y portaran armas o municiones y para aquellos que utilizaran armas de uso privativo de las Fuerzas Militares.

Se determinó, además, la reclusión hasta por seis meses para aquellos que reunidos alteraran el curso normal de las actividades, para los que hicieran reuniones sin los requisitos legales, impidieran el tránsito de vehículos o personas por las calles, pintaran frases ultrajantes en las paredes, incitaran a violar la ley o a la desobediencia a las autoridades, no colaboraran cuando fuera necesario, o llevaran consigo elementos que pudieran ser utilizados para cometer infracciones contra la integridad personal o la vida (piedras o sustancias químicas). Las penas serían dobles para los dirigentes y organizadores. Se impondrían multas hasta por $1.000 a aquellos que fueran sospechosos de cometer delitos; caminaran por las calles en actitud sospechosa; perturbaran la tranquilidad en los barrios y portaran cuchillos, navajas y similares; los que ocuparan ilegalmente las tierras "económicamente explotadas".

Las sanciones las impondrían los comandantes de brigada, los de policía y los alcaldes e inspectores de policía mediante resolución motivada y solo se admitiría el recurso de reposición. Si los sospechosos e invasores no pagaban, serían detenidos hasta durante treinta días.

El 20 de enero de 1978 el gobierno expidió el Decreto-Ley 0070. Diferentes sectores del país lo consideraron como aquel que introdujo la pena de muerte en la legislación. Según su contenido, las muertes de los civiles no serían punibles cuando acontecieran en operaciones policiales y militares de prevención y represión tanto de los delitos de extorsión y secuestro como de los de la producción, elaboración y tráfico de drogas. Este decreto fue demandado, pero la Corte Suprema de Justicia lo declaró constitucional en marzo de 1978, a pesar del concepto negativo de la Procuraduría General de la Nación.

Como se aprecia, las Fuerzas Armadas estaban adquiriendo una mayor presencia en el escenario nacional y estaban aumentando su margen de autonomía para el control del orden público. Para ellas la coyuntura exigía avanzar en el fortalecimiento de los conceptos doctrinarios sobre la seguridad nacional y la práctica de ella, pues hechos como el paro del 14 de septiembre de 1977 o la crisis moral del régimen se constituían en una amenaza a la estabilidad de la nación; pero la legislación anotada no significaba que hubiera una política articulada sobre la cuestión militar.

LA "VOZ PROPIA" DE LOS MILITARES

La institución castrense acentuó su presencia durante la segunda parte del gobierno de López Michelsen, aunque también aumentaron sus tensiones internas. Por su presión obtuvieron una legislación más fuerte en materia de orden público y la reimposición del Estado de Sitio. Coincidió tal presencia con una etapa de reconstrucción del polo popular (campesino, barrial, estudiantil y obrero), por una parte, y de declinación del movimiento guerrillero surgido en el decenio anterior, por la otra.

Las tensiones internas se referían a hechos que afectaban su misión y la vida militar. La pérdida de valores –obediencia, subordinación, sacrificio, abnegación, sentido del deber, espíritu de cuerpo y dignidad personal–. La misión parecía haber descendido a un segundo nivel y el "propósito nacional", afectado desde las mismas instancias gubernamentales. La instrucción tenía un bajo nivel tanto por la falta de medios físicos como por la deficiencia en la preparación; las prácticas se hacían basadas en cuerpos de Ejército y divisiones blindadas, unidades que no existían en el país. Para complicar aún más esta situación, se produjeron destituciones en la cúpula castrense.

El 30 de abril de 1975, el general Gabriel Puyana García, comandante de la Brigada de Institutos Militares, fue transferido al cargo de inspector general del Ejército, que quedó así sin mando de tropa. En una carta dirigida al presidente López, le pidió ser apartado del Ejército, porque su honra de soldado y su dignidad de hombre habían sido lesionadas. La solidaridad con Puyana fue expresada inmediatamente por el coronel Valentín Jiménez Carvajal, comandante de

la Escuela de Infantería; ambos fueron retirados del servicio activo. La protesta del general Álvaro Valencia Tovar por estas destituciones implicó también su retiro, el 28 de mayo de 1975. Dos años después, el 2 de diciembre de 1977, el general José Joaquín Matallana, jefe del estado mayor conjunto, fue separado del Ejército con el argumento de que en esa forma se permitía el ascenso de otros oficiales. Según el general Matallana, había sido una maniobra para impedirle alcanzar la jefatura del Ejército.

En el momento, las decisiones gubernamentales suscitaron un clima de nerviosismo y estuvieron asociados a una ruptura en las Fuerzas Armadas. El expresidente Carlos Lleras Restrepo declaró que las tensiones internas habían sido tan extremas que en una noche varios batallones se mantuvieron en estado de alerta. A raíz de la destitución del general Matallana las divisiones se hicieron públicas, pues algunos generales y coroneles en retiro intervinieron en su favor argumentando que él era "garantía moral" del Ejército frente a la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la sociedad y en el gobierno. Por su parte, el general Puyana, ya en retiro, criticó públicamente al gobierno por ser "nefasto e inmoral".

De modo que la "voz propia" de los generales en servicio activo se escuchó de manera inmediata. Firmada en primera línea por el general Camacho Leyva, nuevo comandante del Ejército, y después por los comandantes de otras fuerzas y otros generales, el 19 de diciembre de 1977 fue conocida públicamente una carta en la que *solicitaban* a López Michelsen decretar, por procedimientos de emergencia, medidas "adicionales" para garantizarles a la institución militar el derecho a la honra y a los ciudadanos la seguridad que necesitaban. El noveno punto *exigía* a la Corte Suprema de Justicia, "para asegurar la realización de los fines del Estado", la solidaridad con las medidas gubernamentales y las acciones que emprendieran las Fuerzas Militares, "aunque sean enérgicas", en virtud de que ellas defendían el régimen institucional y la seguridad de los ciudadanos.

Esta carta ha sido llamada Manifiesto de la Bordaberrización del régimen colombiano (Reyes *et al.*, 1978). El Manifiesto alude a la situación ocurrida en Uruguay. Veamos. En ese país, a mediados de los años sesenta, la lucha entre los partidos se había agudizado. El presidente Jorge Pacheco Areco, del Partido Colorado, estableció paulatinamente una dictadura de facto concentrando los poderes del Estado en el órgano ejecutivo y decretando el Estado de Sitio, pero sin recurrir a las Fuerzas Armadas. Debido a ello su gobierno recibió el calificativo de "dictadura constitucional". En 1973 el sucesor de Pacheco Areco fue el también Colorado Juan María Bordaberry. Como presidente rápidamente confrontó el ritmo ascendente de la movilización sindical y política y la ofensiva guerrillera de los Tupamaros. Estos iniciaron una ofensiva general contra el gobierno; la respuesta de este y la de la mayoría del Congreso consistió en

suspender las garantías individuales y votar el Estado de Guerra Interna. Así fue como las Fuerzas Armadas pasaron al primer plano.

La actuación de estas fue duramente criticada por considerarla *militarismo inconstitucional*, y algunos sectores civiles pidieron el regreso de los militares a sus cuarteles; pero ya era tarde. En febrero de 1973 sobrevino la primera intervención militar mediante la que se impuso la participación castrense en los organismos de gobierno a través de la creación del Consejo de Seguridad Nacional. El 27 de junio ocurrió el golpe de Estado, cuya esencia consistió en un tutelaje castrense directo sobre el presidente Bordaberry y el gobierno civil. En otras palabras, las Fuerzas Armadas eran el poder detrás del trono.

Sin embargo, ese no era el caso de Colombia. El estamento castrense no impuso una dictadura cívico-militar, no cerró el Congreso y su subordinación al Estado se mantuvo intacta. Ahora bien, durante el periodo la institución militar colombiana avanzó en la configuración de la teoría de la seguridad nacional. A mediados de 1976, en las páginas del órgano institucional se determinaban las diferencias entre seguridad, defensa y poder nacional. La primera se definía como la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallaban libres de interferencias o alteraciones; la segunda, como el conjunto de medidas y actividades encaminadas a alcanzar y mantener la seguridad, y el último, como la capacidad de la nación para obtener sus objetivos nacionales.

En relación con la organización de la defensa, se presentaban los fines que sobre seguridad nacional se podrían perseguir: integración sociopolítica y territorial, creación y aumento del espacio político internacional, sólida economía, progreso constante en todos los ámbitos y conveniente potencial militar. Se proponía también la estructura de la organización para la defensa nacional: el presidente, un Consejo Superior para la Política Económica y Social, el Consejo Superior de la Defensa Nacional, una coordinación entre los órganos de asesoría para el desarrollo y seguridad y, por último, los cinco frentes de poder. Infortunadamente, entre los organismos de apoyo se incluyeron las "milicias" y los organismos paramilitares.

Esta apropiación doctrinaria de la guerra antisubversiva marchaba paralela con la negativa del gobierno colombiano y de las propias Fuerzas Armadas a firmar los protocolos I y II de Ginebra de 1977 sobre la humanización de la guerra y la protección de la población civil, lo que fue blanco de críticas desde distintos frentes e interpretado como una política de Estado opuesta a la defensa de los derechos humanos.

Al respecto mencionemos que el 12 de agosto de 1949 se aprobaron en Ginebra cuatro convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra. El primero, para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el segundo, para aliviar la suerte de los heridos,

los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el tercero, relativo a los tratos debidos a los prisioneros de guerra, y el cuarto, dirigido a la protección de los civiles en tiempo de guerra. En 1974 el gobierno suizo convocó a otra conferencia para discutir los proyectos de protocolos adicionales preparados por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En la Conferencia de 1977 se aprobaron el Protocolo I, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, y el Protocolo II, referente a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. Colombia había firmado los cuatro convenios de 1949, pero no lo hizo con los protocolos de 1977. El Protocolo II, en su Artículo 1°, establece que será aplicado a los conflictos armados desarrollados en el territorio de una alta parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados, que bajo la dirección de un mando puedan controlar una parte del territorio y realizar operaciones militares permanentes.

Para Colombia el Artículo 1° era ambiguo y no permitía saber quién o cuál organismo determinaría las condiciones señaladas: dirección, control y operaciones permanentes de los grupos disidentes armados; por eso en la conferencia presentó una enmienda oral en la que definió que correspondería al Estado determinar tales condiciones. Las expresiones *fuerzas armadas disidentes, grupos armados organizados, dirección de un mando*, entre otras, podrían concederles el estatus de beligerancia a los grupos de antisociales que empuñaban las armas contra los gobiernos democráticos y, además, podrían permitir la intromisión de observadores de organismos internacionales en los asuntos internos, especialmente en aquellos relacionados con el orden público, lo cual disminuiría la soberanía y la autoridad de los gobiernos para restablecer el orden y la ley y para defender la unidad y la integridad territorial. Años después, en 1988, el expresidente López Michelsen criticó el argumento de la delegación colombiana en 1977 (crítica incomprensible, pues se trataba de su propia delegación) y reforzó su criterio de que una cosa era conceder el estatus de beligerancia y otra reconocer la existencia de ejércitos irregulares.

La reforma del TIAR

En la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de abril de 1973 se creó una comisión para que estudiara los problemas del sistema y propusiera medidas para su reestructuración. En el Informe Final, presentado en mayo de 1975, entre otros aspectos se recomendaban reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El documento respectivo fue el único aprobado en la reunión de San José de Costa Rica, el 26 de julio de 1975, pero no ha sido ratificado.

Entre las principales modificaciones se cuentan: 1) la adopción del concepto de agresión que habían aprobado las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1974 en la Resolución 3314; 2) la reglamentación de las causales de aplicación de los procedimientos de defensa colectiva, así: se eliminó la frase que decía "agresión que no sea ataque armado" y se limitaron los mecanismos de seguridad a aquellos Estados parte que fueran afectados por los ataques; 3) la aprobación del derecho de cada Estado de escoger libremente su organización política, económica y social; 4) la sustitución del sistema de dos tercios por el de la mayoría más uno, indispensable para terminar con las sanciones del órgano de consulta; 5) la disminución de la zona de seguridad aprobada por los cancilleres en la reunión de Panamá en 1939; 6) la limitación del poder del órgano de consulta, pues la acción colectiva sobre un Estado solo podría adelantarse si ese Estado daba su aprobación, y 7) el reconocimiento por el Artículo 11, con varias reservas de los Estados, de que tenía que estar garantizada la seguridad económica colectiva.

En la discusión Colombia sostuvo cuatro puntos y reiteró que no existían diferencias sobre la aplicación del TIAR en los casos de ataque armado, invasión y violación de la soberanía territorial y la independencia política de un Estado. Los cuatro puntos fueron: 1) la inconveniencia de suprimir las facultades del órgano de consulta, referentes tanto a las situaciones de agresión que no fueran ataque armado como a los conflictos continentales o extracontinentales; 2) distinguir dos clases de agresión: el ataque armado, o sea, directo, y la agresión indirecta, pues se presentaba una interpretación extensiva del Artículo 6 como base jurídica para resolver situaciones políticas que no fueran invasión o ataque armado; 3) definir las consecuencias del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para las medidas del órgano de consulta del TIAR, y 4) determinar si las medidas del órgano de consulta de la OEA frente al Consejo de Seguridad eran permanentes o transitorias. En cuanto al punto 2, la cancillería no creía posible hacer enumeraciones de las situaciones posibles de agresión que fueran ataque armado, debido a que la definición de agresión no había tenido resultados en las Naciones Unidas.

Una interpretación general sobre los motivos para la aprobación de las reformas al TIAR alude a la pérdida progresiva de la importancia de la seguridad colectiva desde el punto de vista militar y bipolar. Durante los años setenta, América Latina había presionado a Estados Unidos para obtener mayor atención sobre asuntos de educación, comercio, integración económica, desarrollo, transferencia de tecnología y actividades de las multinacionales. También deben registrarse las demandas continentales por el desarrollo, hechas por los gobiernos militares de Brasil y de Perú, contenidas en la doctrina de la *seguridad económica colectiva*. Además, la lucha guerrillera estaba en reflujo. La muerte del

"Che" Guevara y la eliminación por parte de las fuerzas militares de los principales focos insurgentes (Tupamaros y Montoneros, por ejemplo) o simplemente la pérdida de influencia de la guerrilla, por diferentes factores, en los sectores campesinos, estudiantiles y urbanos hicieron que esa amenaza continental quedara al margen de las preocupaciones gubernamentales.

En la interpretación se puede agregar la pérdida de consenso frente al tipo de amenaza hemisférica. Para algunos gobiernos, en el panorama continental se advertía una nueva subversión. En Argentina, se trataba del injerto de la ideología marxista, con un limitado apoyo soviético-cubano, en la lucha entre las fuerzas militares y el peronismo; en Chile bajo Pinochet, la amenaza se percibía como una alianza vengativa entre las principales naciones occidentales y Estados Unidos para aislar y debilitar el país; en el Cono Sur, las preocupaciones tenían que ver con la Junta de Coordinación Revolucionaria, integrada por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, de Chile, los Montoneros, los Tupamaros y algunos grupos izquierdistas de Brasil; en América Central, el peligro provenía de una alianza entre los viejos y tradicionales focos guerrilleros (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y varios grupos de la izquierda de otros países.

También contaban las clásicas amenazas militares por lo que había que prestar atención a las funciones de defensa de las fronteras y de la soberanía nacional. Cuatro factores habría que considerar: 1) la búsqueda de una *nueva misión* de las fuerzas militares; 2) la reacción adversa a la "división de tareas" impuesta por Estados Unidos, que había consistido en que este país se encargaba de la defensa del continente frente a un ataque nuclear y convencional, mientras que a los militares latinoamericanos se les había encomendado mantener el orden interno mediante la acción cívica, la construcción nacional y la lucha contrainsurgente; 3) un incremento de las tensiones entre países de América Latina, y 4) la pérdida de efectividad del Programa de Asistencia Militar (PAM), debido a modificaciones fiscales y políticas del gobierno y el Congreso norteamericanos.

Se pueden señalar las principales restricciones del legislativo norteamericano sobre el PAM: 1) la Enmienda Hickenlooper, que permitía al presidente suspender cualquier ayuda si un gobierno expropiaba o nacionalizaba sin indemnización; 2) la Enmienda Conte, que era doble: prohibía utilizar los dineros del PAM para transferir sistemas de armas sofisticadas (misiles, jets, entre otros) a los países subdesarrollados y reducía la ayuda para las compras de armas; 3) la Enmienda Fulbright, que limitaba la ayuda militar y a las ventas para América Latina; 4) la Enmienda Symington, que suspendía la ayuda a aquellos países que desviaran en exceso sus recursos para hacer compras militares, y 5) tanto la Comisión Linowitz como la International Security Assistance and Arms Export

Control Act de 1976 condicionaron la ayuda para la seguridad a la política sobre derechos humanos que adelantaran los gobiernos latinoamericanos.

De conjunto, se aprecia que el proceso de *nacionalización de la seguridad* avanzaba; pero deben sopesarse algunas situaciones en esa evolución: 1) los acuerdos bilaterales, utilizados por Estados Unidos como "vía marginal" para que sus planes continentales de contención del comunismo internacional se adoptasen; 2) las diferencias sobre los medios de lucha contra el comunismo y la subversión: mientras que los norteamericanos insistían en los aspectos militares, los latinoamericanos procuraban, además, mecanismos sociales y de desarrollo económico; 3) la percepción divergente sobre el enemigo: para los norteamericanos era el comunismo internacional y sus satélites continentales o nacionales, mientras que para algunos de los gobiernos latinoamericanos, incluidos los militares, era el subdesarrollo, las multinacionales, el analfabetismo y otros factores sociales como el de-sempleo y el déficit habitacional; 4) la consideración latinoamericana de que la seguridad comenzaba por lo económico y por lo social; 5) la imposibilidad continental de unificar un cuerpo de doctrina sobre la seguridad; 6) las restricciones del Congreso norteamericano; 7) los análisis político-económicos de las Conferencias de ejércitos y sus críticas a la hegemonía norteamericana, y 8) la aprobación del Protocolo de reformas al TIAR.

Seguridad y orden

En las elecciones presidenciales para suceder a Alfonso López Michelsen se enfrentaron Julio César Turbay Ayala, liberal, y Belisario Betancur, conservador. Con una plataforma de campaña que prometía mejorar la producción, la seguridad y el empleo, Turbay Ayala obtuvo 2.503.681 votos, mientras que Betancur logró 2.356.620. La abstención fue del 55% en las cuatro grandes ciudades y del 40% en las intermedias.

Durante el cuatrienio (1978-1982) el control del orden público se dirigió hacia las guerrillas, la protesta social y el narcotráfico. Las Fuerzas Militares utilizaron a fondo el Estatuto de Seguridad, el Artículo 28 de la Constitución y el régimen del Estado de Sitio permanente.

El narcotráfico

La producción ilícita de narcóticos surgió como problema durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, según ya hemos analizado. Estados Unidos hizo una fuerte crítica a este presidente por no actuar como correspondía y por haber abierto la "ventanilla siniestra", dado que por ella se introdujeron los dineros sucios del negocio, afirmación que, decía López, era "gratuita" (Arrieta *et al.*, 1991). Y como los cultivos se expandían –y con ellos sus secuelas de criminalidad,

corrupción privada y pública y lavado de dinero–, la intromisión norteamericana se hizo más fuerte durante el gobierno de Turbay: este llegó a ser acusado en el programa 60 *Minutes*, de la cadena CBS de televisión, de tener conexiones con grupos de narcotraficantes (Arrieta *et al.*, 1991) y la Drug Enforcement Administration (DEA) declaró que el tráfico de drogas era un asunto de seguridad nacional para Colombia.

En 1981, el punto más alto del cultivo, las hectáreas sembradas de marihuana llegaron a 10.000. En 1980, las exportaciones de cocaína a Estados Unidos aumentaron y en 1982, la cima del periodo en estudio, alcanzaron el valor aproximado de US$1.100 millones. Como porcentaje del PIB, el tráfico total de drogas pasó de 4,1% en 1981 al punto máximo de 6,4% en 1982.

Dirigida a combatir a los narcos, la Operación Fulminante comenzó en noviembre de 1978 y terminó en marzo de 1980. Participaron unos 10.000 soldados de la Segunda Brigada del Ejército, pero se agravaron los términos del problema; por el "efecto globo" los cultivos se trasladaban a zonas cada vez más alejadas de la presencia militar. El general José María Villarreal, comandante de la Segunda Brigada, tuvo que afirmar que se necesitarían más de 50.000 soldados y que aún así no habría garantía de éxito.

Juan Gabriel Tokatlián (1991) ha explicado que la Operación Fulminante fracasó debido a la desmoralización de la tropa, la corrupción, la ausencia de instrumentos, la reacción adversa de los campesinos y la erosión de la imagen del Ejército. Desechadas la fumigación y la legalización, un Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos se firmó el 3 de noviembre de 1980 y en 1981 se creó la Policía Antinarcóticos.

Los derechos humanos

En cuanto a las guerrillas, los años ochenta fueron de recomposición y auge. Las estalinistas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que en 1979 contaban solamente con nueve frentes guerrilleros: cinco en el sur (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima), dos en el centro (Magdalena Medio y Santander) y uno en el norte (límites entre Antioquia y Córdoba), pasaron a 18 frentes. El M-19 se fortaleció como grupo urbano y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) pudieron reconstruirse. Otras guerrillas surgieron: el Quintín Lame (de orientación indigenista), el Partido Revolucionario de los Trabajadores, la Autodefensa Obrera y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

La fase de auge de las organizaciones guerrilleras ocurrió en medio de una situación económica difícil, aunque a comienzos del gobierno de Turbay se presentaron índices económicos aceptables. Naturalmente, no hay que establecer correlaciones directas frente a este aspecto. La situación se complicó a partir

de 1979 cuando se presentó un incremento considerable de la deuda externa, el financiamiento externo llegó a un 46% de las exportaciones (el nivel más alto de la posguerra) y el endeudamiento con el sector privado internacional fue de 84% entre 1979 y 1980 (que disminuyó a 72% en 1981-1982); mientras que el aumento de la deuda externa real fue del 17% anual entre 1980 y 1982.

También se experimentó la peor recesión desde la segunda posguerra: comenzó en 1980, se profundizó entre 1981 y 1982 y terminó en 1984. Durante esos años el déficit fiscal se amplió, la moneda aumentó su valor frente al dólar y el crecimiento disminuyó. En cuanto al empleo, en el periodo 1974-1983 aumentó apenas en 0,6% anual. La industria y el sector agrícola tuvieron su fase de contracción hasta comienzos de 1983. El sector beneficiado fue el financiero y dentro de este los intermediarios. Los cálculos establecen que entre 1975 y 1979 sus activos aumentaron en un 242%, mientras que los de la totalidad del sector alcanzaron un 118%.

Frente a la recomposición guerrillera se presentaba la relativa pasividad política de los movimientos sociales, de los sindicatos y de las clases medias y, sobre todo, el fracaso de los proyectos políticos partidistas alternativos y de oposición. Tal vez esa anomalía posibilitó el accionar de la guerrilla urbana y su penetración en los sectores más atrasados de las importantes regiones del país. El robo de 5.000 armas que el M-19 realizó en el Cantón Norte, sede de la Brigada Institutos Militares en Bogotá, en la noche del 31 de diciembre de 1978 al primero de enero de 1979 y el afán gubernamental y castrense por recobrarlas y por desmantelar toda la red urbana de ese grupo desencadenó constantes violaciones a los derechos humanos y la suspensión de las garantías individuales, con lo que la situación empeoró.

De modo que la defensa de los derechos humanos se transformó en movimiento nacional. A fines de marzo de 1979 se celebró en Bogotá el Primer Foro por los Derechos Humanos y Democráticos, antecedido por más de veinte foros regionales; adhirió al Foro el Consejo Nacional Sindical, organismo que agrupaba a las centrales sindicales. Fue creada la Comisión Nacional Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, integrada por 47 personas de diferentes vertientes políticas y filosóficas y presidida por Alfredo Vázquez Carrizosa, miembro del Partido Conservador, exembajador ante la OEA y excanciller del gobierno de Misael Pastrana Borrero.

En 1980, para el momento de la realización del Segundo Foro, se había desarrollado una campaña nacional por la libertad de los presos políticos y por la amnistía general y sin condiciones en parte motivada por los consejos verbales de guerra que contra los miembros del M-19, las FARC y otros grupos guerrilleros se realizaron entre fines de noviembre de 1979 y mayo de 1980.

El centro de la polémica estaba en la justicia penal militar. Se le cuestionó haber suprimido la lectura de los requerimientos en los consejos verbales de guerra y haberlos sustituido por las piezas que solicitaran los vocales, pues era claro que atentaba contra el derecho de defensa. También se le criticó omitir los requisitos para los allanamientos y las capturas, aplicar el Artículo 28 para privar de la libertad individual a los sospechosos, incomunicar a los detenidos en proceso, desconocer el hábeas corpus, interrogar sin abogado, producir ilegalmente pruebas, formular inadecuadamente formularios en los consejos de guerra, desconocer recursos jurídicos, interpretar arbitrariamente las pruebas y atribuirse indebidamente competencias para juzgar a los civiles.

El Foro analizó todo lo relativo a la crisis constitucional y a la doctrina de la seguridad nacional y rechazó los planes de los ejércitos latinoamericanos y el llamado Plan Viola, aprobado en Bogotá en la XIII Conferencia de Ejércitos Americanos. Este Plan (por el general argentino Roberto Viola) consideraba que las luchas populares eran producto de la subversión externa frente a la cual se tenía que actuar con la estrategia y la táctica de la guerra exterior hasta lograr la eliminación física y política del enemigo; además, atribuía a las fuerzas militares de América Latina un papel activo, de decisión, autónomo y determinante en la dirección del Estado y en las decisiones políticas.

También el Foro rechazó la amnistía política condicional propuesta por el gobierno de Turbay Ayala, propuso un proyecto de amnistía política amplia y sin condiciones y solicitó una amnistía social para eliminar la miseria y el hambre; por supuesto, exigió terminar con el Estado de Sitio, desmilitarizar las zonas campesinas y derogar el Estatuto de Seguridad.

El Tercer Foro por los derechos humanos, a fines de junio de 1982, se convocó bajo el lema "Contra el MAS, los paramilitares y la represión". La organización paramilitar Muerte a Secuestradores había anunciado públicamente su surgimiento el 3 de diciembre de 1981, a raíz del secuestro por parte del M-19 de Marta Nieves Ochoa, miembro de la familia Ochoa de Medellín. En la creación del mas participaron 223 personas, cada una de las cuales proporcionó unos $2 millones para un total de $446 millones; se integró con unos 2.230 hombres y su objetivo inmediato fueron los secuestradores, entre ellos y principalmente las guerrillas.

El Estatuto de Seguridad

El Decreto de Excepción 1923 de 1978 sobre seguridad del Estado, o Estatuto de Seguridad, estaba basado en el Estado de Sitio; su complemento fue el Artículo 28 de la Constitución de 1886, por el cual se podría ordenar la detención durante diez días de cualquier persona sospechosa de querer perturbar el orden público. El 1923 buscaba contener las protestas de sectores ciudadanos, sindicales

y populares –el enemigo "no definido ni localizado, pero latente y actuante", según los términos de la doctrina de seguridad nacional colombiana– y enfrentar las guerrillas y las acciones terroristas. A los pocos días de su expedición estas últimas acabaron con las vidas de Germán Mejía Duque, exgobernador de Caldas, y de Rafael Pardo Buelvas, exministro de gobierno del presidente Alfonso López Michelsen. La ofensiva castrense recayó sobre los movimientos sociales y políticos, y los sectores barriales, estudiantiles y sindicales.

Las perturbaciones del orden público, tratadas por lo general como contravenciones y con penas de treinta días, fueron consideradas delitos por el Estatuto. Así, según el Artículo 7°, habría detención hasta de un año para los ocupantes del espacio público y oficinas de instituciones públicas o privadas, si las acciones tenían por fin ejercer presión para obtener una decisión de las autoridades, o por distribuir propaganda subversiva o pintar en las paredes frases y dibujos ultrajantes. Y según el Artículo 4°, aquellos que perturbaran el orden público urbano o alteraran el pacífico desarrollo de las actividades sociales (contravenciones) o provocaran incendios y así eliminaran la vida de las personas (delitos) tendrían prisión hasta de veinticuatro años. Si sólo fueran lesiones a la integridad, la pena sería de diez años, y si no hubieran hechos contra la integridad y la vida, entonces la sanción estaría entre uno y cinco años de prisión.

La guerrilla era penalizada estrictamente. El Artículo 1° establecía penas entre 8 y 12 años para el secuestro y entre 20 y 30 años si hubiera muerte de los plagiados; el Artículo 2° decretaba penas entre 8 y 14 años para aquellos que promovieran o dirigieran una rebelión armada y penas menores para los subordinados, y los Artículos 3° y 5° creaban penas para la ocupación de pueblos, carreteras y haciendas y para los actos terroristas con bombas y explosivos.

El Estatuto también permitió llevar a cabo las llamadas "persecuciones en caliente", o incursiones en territorio extranjero y claramente violatorias de las normas internacionales y de las soberanías territoriales y políticas. El caso que ilustra la situación y que conllevó la suspensión de relaciones diplomáticas con Cuba ocurrió en 1981. En el departamento de Caquetá el Ejército sorprendió en marzo a un grupo de unos ochenta guerrilleros del M-19 que, entrenado en Cuba, había desembarcado por el sur del país. Refugiado en la localidad fronteriza de San Lorenzo, Ecuador, el grupo fue perseguido y capturado dentro del territorio ecuatoriano por las Fuerzas Armadas colombianas, que actuaron en combinación con las ecuatorianas. La entrega de cuarenta y ocho guerrilleros, sin los requisitos diplomáticos internacionales, por las fuerzas militares del Ecuador y la acción de coordinación de los dos Ejércitos fue duramente criticada pues, entre otras cosas, se habían atribuido competencias constitucionales que correspondían a los jefes de Estado y a los ministros de relaciones exteriores. Personalidades colombianas cuestionaron el operativo y hablaron de la caducidad del

derecho internacional, en especial de las normas del asilo territorial y de la extradición, y su sustitución por la doctrina de seguridad nacional.

Aparte de lo anterior, el Estatuto creó nuevas figuras penales, aumentó las sanciones para los delitos, permitió el juzgamiento de los civiles por parte de los militares, ratificó las facultades extraordinarias judiciales para las autoridades locales (alcaldes y policías), estableció mecanismos de censura para la radio y la televisión y negó la segunda instancia para las sentencias de los comandantes del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea. Además, y aunque en el Estatuto la rebelión mantuvo su carácter político, se le introdujeron varias figuras criminales, como la "asociación para delinquir", que iba dirigida a eliminar la conexión con aquella y a reducir a delito común la rebelión. Lo que se advertía en las altas esferas civiles, castrenses y gubernamentales era la manifiesta tendencia a eliminar el delito político y su conexidad con el delito común, que históricamente había sido incluido en los códigos penales de 1890 y 1936 (Orozco, 1992).

Distintos sectores sociales e institucionales que se veían afectados por la aplicación del Estatuto procedieron a demandarlo, entre ellos el aparato judicial. Luego de varios intentos, en 1979 la Corte Suprema de Justicia validó sus argumentos y declaró inconstitucionales varios de los Artículos. En octubre de 1981, cuando la Corte declaró inexequible la reforma constitucional de 1979, la cual pretendía introducir algunos Artículos del Estatuto en la normatividad jurídica, es decir, hacer permanente lo transitorio, se le dio razón al sector judicial. Cuando el Estado de Sitio fue suspendido el 20 de junio de 1982, el Estatuto de Seguridad perdió vigencia.

Por supuesto, del lado gubernamental se tenía una visión diferente. El entonces director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Rafael Poveda Alonso, negaba la existencia de presos políticos en Colombia, basado en el argumento de que "hoy el delito político es objeto de amplios cambios doctrinarios [y por eso] las personas que han sido detenidas por la justicia castrense están sindicadas de delitos comunes, aparentemente políticos, pero en la realidad delitos comunes".

En ese sentido, la amnistía no debería proceder, pues ella se otorgaba a los delincuentes políticos. Para presionar por la liberación de sus detenidos y exigir que se les otorgara ese beneficio, un comando armado del M-19 ocupó en febrero de 1980 la embajada de República Dominicana y mantuvo a dieciséis embajadores como rehenes, incluidos el de Estados Unidos y el Nuncio Apostólico. El gobierno de Turbay Ayala decidió actuar políticamente ofreciendo una amnistía; las medidas militares se dejaron en segundo plano.

La amnistía ofrecida y presentada a las sesiones ordinarias del Congreso en julio de 1980 fue condicional. Le fue contrapuesto el proyecto aprobado en el Segundo Foro por los Derechos Humanos y la Amnistía, el cual no obtuvo

aceptación. Simón Bossa López y Darío Ortiz Vidales, representantes a la Cámara y encargados de sustentar el proyecto del gobierno eludieron la referencia al Estado de Sitio y a la militarización de las zonas campesinas, pero sí intentaron fortalecer los mecanismos de la justicia penal militar; además, excluir de la amnistía los delitos conexos cuando las personas que sufrieran los ataques fueran autoridades, mujeres y menores de edad y cuando sobre las víctimas indefensas se hubieran efectuado vejámenes; sin embargo, los ponentes propusieron el indulto, figura que fue rechazada por el presidente Turbay.

El proyecto finalmente aprobado se convirtió en la Ley 37 de 1981, que establecía: 1) términos de tiempo para acogerse, 2) condiciones para amnistiar, y 3) no incluir los casos en los que la rebelión, la sedición y la asonada fueran conexas con el secuestro, la extorsión, el homicidio fuera de combate, el incendio, el envenenamiento de fuentes de agua y los actos de ferocidad y de barbarie. Anunciada por el gobierno, en términos inmediatos fue rechazada por la guerrilla, los sindicatos, los partidos de izquierda y los demás movimientos sociales, populares y campesinos.

Otro proyecto de amnistía, también condicional y rechazado por la guerrilla, propuso la Comisión de Paz. Creada en septiembre de 1981, la presidió el expresidente Carlos Lleras Restrepo. La Comisión tuvo presente, entre otras realidades, que en julio de 1981 varias personalidades –entre las cuales estaban el general retirado José J. Matallana, Darío Echandia (expresidente de la República), Alfredo Vázquez Carrizosa y Luis Carlos Galán– habían pedido públicamente en una carta que se efectuaran diálogos con la guerrilla para pacificar el país y afirmaron que se estaba ante una alternativa: o desarrollo y progreso o destrucción y muerte. Pese a las intenciones de la Comisión, entre abril y mayo de 1982 Lleras Restrepo y otros seis miembros de la Comisión renunciaron con el argumento de la intransigencia de las Fuerzas Armadas y del gobierno. Días antes de terminar el gobierno de Turbay se presentaron en el Congreso otros proyectos de amnistía: uno del Senado, otro del Partido Comunista y un tercero del senador Gerardo Molina.

Nicaragua y las islas Malvinas

En cuanto a Nicaragua y el proceso de derrocamiento de Anastasio Somoza, concluido con éxito en 1979, el gobierno colombiano promovió una política de aislamiento y expulsión del sátrapa basado en la defensa de los derechos humanos del pueblo nicaragüense. Con la Venezuela de Carlos Andrés Pérez, a fines de septiembre de 1978 se emitió una declaración que solicitaba la intervención de las Naciones Unidas; entre tanto, el canciller colombiano Diego Uribe Vargas denunció la situación interna del país centroamericano en la asamblea

general de las Naciones Unidas, en la OEA y en México durante una reunión del Parlamento Latinoamericano.

Para colaborar con las víctimas de la guerra interna se envió un avión de la Fuerza Aérea Colombiana con alimentos y auxilios y en la sede de la embajada en Managua se recibieron los perseguidos y se les otorgó el asilo diplomático, incluso a los miembros y oficiales de las fuerzas militares somocistas. Nunca se rompieron relaciones con Nicaragua, pues se consideró que así podrían salvarse muchas vidas. Dentro del Grupo Andino se promovió la Declaración del 16 de junio de 1979, que otorgaba a los sandinistas el estatus de beligerantes y en las reuniones de cancilleres, en septiembre de 1978 y julio de 1979, el gobierno colombiano participó de la solicitud de renuncia de Somoza.

Por otra parte, el 15 de agosto de 1979, la Junta de Reconstrucción Nacional, el gobierno que surgió de la Revolución Nicaragüense, reclamó a Colombia la propiedad sobre los cayos Roncador, Serrana y Quitasueño, solicitud que el 4 de febrero de 1980 se extendió al archipiélago de San Andrés y Providencia. La pretensión nicaragüense generó inmediato rechazo de todos los sectores de Colombia, incluso de aquellos que simpatizaban con la revolución en el país centroamericano. Con el argumento de que su país estaba ocupado militarmente por los norteamericanos en el momento de la firma del Tratado de 1928 con Colombia, Nicaragua desconoció y rechazó dos tratados internacionales firmados por las partes: 1) el Tratado Vázquez-Saccio de 1972, que mencionamos antes, entre Colombia y Estados Unidos sobre la soberanía colombiana en los cayos mencionados, y 2) el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928, entre Colombia y Nicaragua sobre cuestiones territoriales, mediante el cual Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y demás islas, islotes y cayos que hacen parte del archipiélago de San Andrés; además, Nicaragua desconoció la ratificación del Tratado de 1928 hecha por los Congresos de ambos países.

Además de los movimientos diplomáticos y jurídicos del caso para enfrentar la acción nicaragüense, Colombia inició una ofensiva militar destinada a afianzar la soberanía en el archipiélago y mantener a raya al "comunismo internacional" de Cuba y Nicaragua. Entre agosto y octubre se participó en la Operación Ocean Venture, junto con tropas de Argentina, Venezuela, Uruguay, Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –unos 120.000 hombres, 240 barcos y un importante número de aviones–. También hubo conversaciones secretas con Estados Unidos, aunque negadas por el gobierno colombiano, para construir bases militares que sirvieran de apoyo a las fuerzas armadas norteamericanas.

En cuanto a la Guerra de las Malvinas (1982-1983), Buenos Aires había solicitado una reunión del órgano de consulta de cancilleres para estudiar la

aplicación de los mecanismos del TIAR, reunión para la cual Colombia votó negativamente. El argumento colombiano consideró que se estaba ante un hecho de fuerza, argentino e inglés, y que como ya había sido expedida una resolución de consenso que ponía a la OEA en un papel de mediación, este quedaría desvirtuado con la aplicación del TIAR. Esto le costó al país ser considerado el Caín de América Latina.

El TIAR de 1947, dijo el canciller Carlos Lemos, no había sido aprobado para favorecer las soluciones de fuerza, sino para impedirlas, y su aplicación a favor de la acción argentina debilitaría el sistema de defensa colectiva cuando eventualmente se sufriera una agresión extracontinental. Indicó también que Colombia defendía la aspiración argentina a ejercer plena soberanía sobre las islas Malvinas y que el apoyo a esa aspiración se encauzaba en la vía de las soluciones de derecho, pero que en cuanto a la ocupación militar hecha por Argentina de las islas Malvinas, a Colombia le resultaba moral y jurídicamente imposible acompañar al hermano país.

Postura similar había defendido previamente ante la OEA el embajador colombiano Carlos Bernal. Señalando que la guerra entre Argentina y Gran Bretaña no era un conflicto entre dos países americanos y que tampoco podía considerársele una agresión extracontinental, preguntó (Lemos Simmonds, 1984):

> ¿Por qué si se considera como un resultado de la fuerza la presencia sesquicentenaria de Inglaterra en las Islas Malvinas, no pidió [Argentina], a partir de 1947 cuando se aprobó el tratado, su aplicación para repeler el acto de agresión de que considera que fue víctima? Es cuando menos extraño que solo hubiera solicitado la convocatoria del Órgano de Consulta y la aplicación del TIAR, después de que ella misma usó la fuerza para resolver el hasta ahora diplomáticamente insoluto problema de la soberanía de las Malvinas. Esta equivocación en el procedimiento, presenta a la Argentina, sin proponérselo, naturalmente, a los ojos del mundo, en la actitud de solicitar la protección del Sistema Interamericano para un acto de fuerza.

Capítulo 10
El proceso de paz

La campaña presidencial para el periodo 1982-1986 estuvo centrada en propuestas frente a la terminación del conflicto armado. La Guerra Fría arrojaba como saldo enemigos internos y políticas de seguridad frente a ellos que privilegiaban el recurso militar y cubrían únicamente al Estado. Sin embargo, los colombianos esperaban que ante la ampliación de la lista de grupos guerrilleros, la cada vez mayor criminalización de la protesta y el incremento de las violencias y de los problemas sociales se presentaran nuevas propuestas que al menos abrieran un camino hacia el entendimiento político como parte de un proceso de paz. Al presentarse como candidato de un "movimiento nacional" y no de su partido, el conservador, Belisario Betancur daba a entender que no quería seguir sujeto a los directorios de los partidos políticos y menos a sus orientaciones. La paz, decía, no era asunto de un partido, sino de los colombianos.

En clara diferencia electoral con su Partido Conservador, la plataforma "nacional" pasaba por alto la advertencia de aquel sobre el origen externo del "terrorismo que socaba la paz", que nos hacía víctimas de las depredaciones de las guerrillas ante las cuales todo el peso de la acción militar tenía que recaer. También dejaba a un lado el llamado conservador a apoyar acciones, internas y externas, contra los Estados centroamericanos que "exportaban" el comunismo. Con el lema de "Sí se puede" quiso captar un amplio apoyo político para su propuesta, pero solo logró la adhesión de la Alianza Nacional Popular (Anapo), dirigida por María Eugenia Rojas.

Alfonso López Michelsen, su principal contradictor liberal en la campaña, había perdido la credibilidad y cargaba sobre sus hombros el lastre del neoliberalismo y la insatisfacción de las masas marginadas frente a su política social, que las había llevado a la realización del paro cívico nacional de 1977. De todos modos, insistía en que no bastaba con las acciones militares contra la insurgencia y las violencias, sino que había que acompañarlas con transformaciones sociales reales.

Por su parte, la disidencia liberal de Luis Carlos Galán cubría los espacios nacionales y electorales de la campaña con sus propuestas desde el Nuevo Liberalismo, en que indicaba que la paz no se lograría por decreto y que había que proceder al diálogo político con las guerrillas para que una amnistía tuviera éxito. Las desigualdades sociales, anotaba, tenían que ser atendidas, pues eran un factor real de perturbación, y como se mostraba crítico y distanciado de la doctrina de seguridad nacional de Turbay Ayala, proponía que el Estado de Sitio y el Estatuto de Seguridad se suspendieran y se derogaran.

El socialdemócrata Gerardo Molina, exrector de la Universidad Nacional y excongresista, logró congregar a su alrededor la coalición de la izquierdas denominada Frente Democrático para adelantar una campaña electoral con propuestas sobre la paz, que incluían amnistía amplia y sin condiciones y diálogo político con las guerrillas, lucha contra la pobreza y derogación del Estatuto de Seguridad. El llamamiento contra el militarismo guerrerista de la administración de Ronald Reagan fue uno de los aspectos innovadores de la campaña, ya que ligaba los factores nacionales y los internacionales para explicar la situación de la coyuntura colombiana.

Diálogo nacional, apertura democrática y amnistía fueron entonces los temas más divulgados por los candidatos que aspiraban a gobernar durante el cuatrienio 1982-1986. Al final, Belisario Betancur obtuvo 3.200.000 votos y unos 500.000 de ventaja sobre López Michelsen. El gobierno del programa de desarrollo "Cambio con equidad" y del llamado "Presidente de la paz" comenzaba sus años de mandato.

LA AMNISTÍA

A un mes de su posesión, Belisario Betancur reorganizó la Comisión de Paz que había nombrado Turbay Ayala. Sus catorce integrantes pasaron a ser cuarenta y a representar a diversos sectores sociales y grupos políticos, y tanto las temáticas como las tareas asignadas fueron modificadas; su función solo era de asesoría. Carlos Lleras Restrepo fue nombrado su presidente, pero por diferencias conceptuales sobre el proceso de paz renunció a los seis días. Su reemplazo fue Otto Morales Benítez, quien había sido miembro de la Comisión Investigadora de las causas de la violencia durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo. En mayo de 1983, Morales Benítez renunció, pues en su criterio había fuerzas enemigas de la paz agazapadas dentro del gobierno y fuera de este. Para sucederlo se nombró al conservador John Agudelo Ríos.

De la Comisión de Paz hicieron parte trece exministros, seis sindicalistas, dos dirigentes empresariales, dos obispos, dos generales en retiro, cinco profesionales, tres congresistas, una periodista, un dirigente campesino

y cinco personalidades independientes. De ellos, doce eran liberales y doce conservadores, todos a título personal; uno era del Nuevo Liberalismo, y otro, de la Anapo; seis políticos eran de izquierda, entre los cuales estaban los representantes del Partido Socialista Revolucionario, trotskista, y del Partido Comunista. Los militares en servicio activo se negaron a participar de todas las instancias creadas para llevar a cabo el proceso de paz, arguyendo que la problemática era un asunto político que no tenía por qué ser estudiado, analizado ni resuelto por ellos.

Según el general Fernando Landazábal, la Comisión de Paz parecía poner el Estado al servicio de la subversión (Ramírez y Restrepo, 1988). Pese a esas posturas negativas, las sugerencias y propuestas de los comisionados avanzaron sobre: 1) la nueva realidad del país y la participación en ella de los distintos estamentos sociales; 2) la recuperación y desarrollo de las regiones; 3) el fortalecimiento de la justicia y la seguridad; 4) la vigilancia de la administración pública y la tutela de los derechos ciudadanos, y 5) las acciones del Estado, en cuanto a la eficiencia del gasto público, así como de la empresa privada en el manejo de las prioridades de los sectores deprimidos del país.

La amnistía no era un recurso jurídico-político al que apelara exclusivamente el gobierno en su afán de terminar el conflicto armado. Las organizaciones guerrilleras y los partidos de izquierda la habían hecho parte de sus exigencias con miras a un diálogo nacional, a una apertura democrática y a una serie de reformas a los sistemas económico y político. En ese trasegar el Movimiento 19 de Abril (M-19) utilizó todos los recursos a su alcance, desde espectaculares acciones armadas con claras características terroristas –como la toma de la Embajada de República Dominicana–, que por su naturaleza se producían al margen de las masas populares, hasta reuniones públicas y clandestinas con altas personalidades de la política tradicional y de los medios de comunicación. Con todo, a esta organización se le debe el principal impulso nacional por la promulgación de la amnistía y el diálogo nacional.

No obstante, desde el 7 de agosto de 1982 la iniciativa gubernamental tomó por sorpresa a los distintos sectores políticos, incluidas las guerrillas marxistas y el M-19. Partiendo de la inscripción en el Congreso de tres proyectos de amnistía, Betancur optó por el del senador socialdemócrata Gerardo Molina. Con modificaciones gubernamentales este se convirtió en noviembre en la Ley 35 de 1982.

La ley concedía amnistía general a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de su promulgación y reconocía en aquellos los tipificados en el Código Penal como rebelión, sedición o asonada, y los conexos con ellos por haber sido cometidos para facilitarlos, procurarlos, consumarlos u ocultarlos. Entre tanto, los homicidios fuera de combate

no se amnistiarían si hubieran sido cometidos con sevicia, hubieran puesto a la víctima en situación de indefensión o inferioridad, o se hubieran aprovechado de esa situación.

Las autoridades que por cualquier motivo conocieran de procesos respectivos los enviarán inmediatamente al respectivo tribunal superior para que se decretara la cesación de procedimiento por medio de un auto interlocutorio. A este también se enviarían los expedientes relativos a la extinción de la pena de los condenados en sentencia ejecutoriada, para que decretara y ordenara mediante un auto interlocutorio la libertad inmediata de los beneficiados, pero advirtiendo que los procesos por delitos excluidos de la amnistía continuarán su curso normal. Los beneficiados a quienes no se hubiere iniciado proceso o que se encontraran en libertad por cualquier motivo no podrían ser llamados, requeridos, ni investigados por ninguna autoridad. Se estipulaba también que quedaban a salvo las indemnizaciones de perjuicios causados a particulares por razón de los hechos objeto de la amnistía y se aclaraba que el Estado no asumía ninguna responsabilidad al respecto.

También la Ley 35 determinaba que el Artículo 202 del Código Penal aumentaría las penas para quienes fabricaran, repararan, almacenaran, conservaran, adquirieran y suministraran a cualquier título o portaran armas o municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares o de Policía. Así mismo, se autorizaba al gobierno para asignar y trasladar los presupuestos necesarios y para contratar empréstitos internos y externos para organizar y llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos, para quienes se reincorporaran a la vida pacífica dentro del Estado de Derecho y para todos aquellos sometidos al enfrentamiento armado. Las Fuerzas Armadas también se fortalecerían en la organización, dotación, medios y elementos, con el fin de adelantar programas de acción cívico-militar y las distintas tareas de su misión. Por último, se revestía de facultades extraordinarias al presidente de la República por el término de un año para reorganizar la Policía Nacional y equiparla de los medios necesarios para garantizar la seguridad nacional.

Junto con la ley se aprobó e impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación, concebido más que todo como una operación cívico-militar de alta envergadura, para atender las zonas de conflicto y ofrecer alternativas a los amnistiados. El primer análisis de conjunto sobre los municipios que se beneficiarían del plan provino de los informes del Ministerio de Defensa y de la Federación Nacional de Ganaderos. Se incluyeron 153 municipios de 17 departamentos para los cuales los recursos se distribuirían entre transporte, salud, energía y electrificación rural, agricultura, vivienda y comunicaciones. La segunda fase del plan se proyectó para el periodo 1985-1988 con la aplicación de reformas políticas, económicas

y sociales, entre las cuales cabe mencionar la relativa a la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986.

Con la ley de amnistía, más de quinientos insurgentes de orientaciones políticas distintas, libres o detenidos, se beneficiaron. Los más importantes medios de comunicación y distintos sectores políticos y sociales la apoyaron, con reticencias unos y con matices otros. *El Tiempo* advirtió que si la ley fracasaba, se abrirían sombrías perspectivas y que entonces solo habría dos maneras de vencer a los violentos: o con la bandera nacional en el pecho o con las armas en la mano; agregó el rotativo que si lo obligaran a utilizar las armas, las inocentes banderas que ese día portaban se convertirían posteriormente en el apoyo más fervoroso a las Fuerzas Armadas.

El adusto rostro de estas fue captado rápidamente por los medios de comunicación, pues su animadversión a la amnistía era evidente. Recordemos que dentro de los más estrictos cánones del viejo modelo político del Frente Nacional, las Fuerzas Armadas advirtieron que lo realizado por el gobierno y el Congreso era una muestra clara de intromisión del sector civil en su autonomía para todo lo relacionado con el control del orden público; el general y ministro Fernando Landazábal Reyes planteó públicamente a finales de 1982 que justo en el momento cuando la acción militar sobre los guerrilleros se dirigía a la victoria "la autoridad política interviene transformado sus derrotas en victorias de gran resonancia [...]; esperamos que esta sea la última amnistía". De todos modos, las Fuerzas Armadas señalaron que la admitían y que veían en ella un clamor nacional. No sobra señalar que para calmar sus ánimos y sostener su capacidad ofensiva el gobierno decretó una adición presupuestal de $12.626 millones para su sector.

Aunque la Ley 35 era la más amplia en la historia de las amnistías, pues entre otras cosas no había que acogerse a ella, sino que se otorgaba, las guerrillas la rechazaron. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) declararon que no entregarían las armas. El M-19, destinatario fundamental de la amnistía, respondió que sí pero que no y, aun siendo el mayor beneficiado con la liberación de sus detenidos, continuó con la lucha armada. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) la acogieron con simpatía, pero señalaron que la paz no sería producto exclusivo de ella y que la utilizarían como instrumento de movilización por la apertura democrática y las reformas sociales.

Los acuerdos

Entre tanto, el M-19 se movía por todos los caminos, pero sin brújula. Emprendía acciones armadas en el sur del país, se reunía con altas personalidades de los partidos, ponía carros bomba frente a las sedes de los batallones militares y concedía entrevistas a la prensa internacional. En su desesperación política y despreciando los buenos oficios de la Comisión de Paz, logró reunirse con el propio presidente Betancur en dos oportunidades, en octubre y diciembre de 1983, en Madrid, España, y en Ciudad de México. El afán de protagonismo se convirtió en su razón de ser y paulatinamente fue perdiendo el apoyo político que había logrado en su búsqueda de la amnistía y la paz.

Al considerar a su organización como beligerante de hecho, Álvaro Fayad e Iván Marino Ospina, los comandantes del M-19, le propusieron al presidente Betancur al término de la reunión en Madrid que se convirtiera en el jefe de un movimiento nacional que rompiera con el Estado y avanzara hacia la paz: "Póngase el casco de Allende [que] el pueblo y nosotros lo apoyamos", advirtieron. Pero poco avanzaron en este camino; la organización se vio obligada por la fuerza de las circunstancias a aceptar conversaciones con la Comisión de Diálogo y Negociación, integrada entre otros por el ministro de comunicaciones, Bernardo Ramírez, y monseñor Darío Castrillón.

Junto con el EPL, el M-19 aceptó negociar en Hobo (Huila) y Corinto (Cauca). El 24 de agosto de 1984 se sellaron los acuerdos. Luego de precisar que el cese del fuego era apenas uno de los requisitos para avanzar en el estudio de reformas, ambas guerrillas se comprometieron a no secuestrar ni constreñir a otros para obtener provecho económico y declararon no compartir el terrorismo en ninguna de sus modalidades. Además, el EPL planteaba que se debería convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y aceptaba realistamente que todo el proceso debería conducir al reintegro a la vida civil y no ser aprovechado para continuar la guerra. El gobierno aseguró que emprendería acciones relacionadas con los desaparecidos y los paramilitares, atendería las denuncias sobre violaciones de derechos humanos, tomaría medidas sobre derechos y garantías sociales e iniciaría el gran diálogo nacional.

Las FARC aseguraron que no entregarían las armas, pues eran su garantía de negociación y propusieron el cese al fuego, un periodo de tregua y aspectos varios sobre el proceso de paz. Las negociaciones en ese sentido deberían realizarse en La Uribe, departamento del Meta, previa desmilitarización de la zona. Señalaron también que se permitiera la transformación de los grupos guerrilleros en movimientos agrarios de autodefensa y que se impulsara la reforma agraria. Y, así, lentamente y con bruscas interrupciones de lado y lado, las FARC aceptaron firmar con la Comisión de Paz el Acuerdo de La Uribe, el 28 de marzo de 1984.

Este precisaba que las FARC iniciarían el cese al fuego a partir de mayo de 1984; se nombraría una Comisión de Verificación que actuaría en distintas localidades, y, de acuerdo con los informes progresivos y positivos de esta comisión, la tregua se iría imponiendo y tendría un lapso de un año para que los miembros pudieran organizarse política, económica y socialmente. También las FARC acordaron condenar y desautorizar el secuestro, la extorsión y el terrorismo. El 28 de mayo de ese año comenzó el cese unilateral del fuego.

Desde ese momento se fraguó la idea de crear un movimiento político legal que trabajara en unión con otros partidos y movimientos democráticos de izquierda. La Unión Patriótica (UP) fue lanzada en marzo de 1985; trabajó con denuedo por la paz, el diálogo nacional y las reformas, pero su empeño se obscureció al aparecer como el brazo legal de las FARC, sobre todo en momentos en que estas anunciaban que no dejarían las armas, y como el instrumento hegemónico del Partido Comunista. Desde su inicio, la UP tuvo que vérselas con los sectores civiles contrarios al proceso de paz y al proselitismo armado, con las organizaciones paramilitares, con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el gobierno y con una disidencia terrorista de las FARC, el grupo Ricardo Franco, el cual atentó en varios oportunidades contra la vida de los dirigentes comunistas. A los seis meses de haber iniciado su actividad, 165 integrantes de la UP habían sido asesinados.

Con otras organizaciones guerrilleras se firmaron acuerdos simi-lares. El 23 de agosto de 1984 la Comisión de Paz firmó con el Movimiento Autodefensa Obrera (ADO) un acuerdo que apoyaba los pactos suscritos con el M-19, las FARC y el EPL. El 9 de diciembre de 1985 llegó el momento para dos frentes del ELN (Simón Bolívar y Antonio Nariño) de reconocer y aceptar el acuerdo de La Uribe, ordenando el cese al fuego y rechazando el secuestro, la extorsión y el terrorismo de derecha e izquierda.

Sin embargo, la situación social empeoraba. La acción de las mafias de narcotraficantes en su empeño por impedir la aprobación del tratado de extradición con Estados Unidos y por expandir su ilícito negocio había llevado al asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, ministro de justicia, el 30 de abril de 1984. Las organizaciones paramilitares continuaban cegando las vidas de todos aquellos que compartían los métodos y visiones de las guerrillas o que sin hacerlo aparecían como cómplices o aliados de estas. Como respuesta, las guerrillas actuaban en las zonas de influencia o de dominio de los paramilitares.

Las Fuerzas Armadas, desafectas al proceso y convencidas de que solo la vía militar acabaría con las guerrillas, desarrollaban las funciones y tareas que la ley y la Constitución les asignaban y presionaban y combatían a las guerrillas en medio de un proceso de paz que no concluía, porque tenía demasiadas ramificaciones y comisiones y en el que ni los propios grupos insurgentes creían y

que, además, utilizaban para fortalecerse militarmente y continuar la guerra. Los secuestros, los asesinatos y las masacres de guerrillas y de paramilitares, los asaltos a los pueblos, el boleteo y las vacunas persistieron. La situación económica se iba deteriorando con el consecuente aumento del desempleo y del déficit fiscal, al tiempo que la crisis financiera de varias entidades bancarias privadas obligó al gobierno a decretar su nacionalización, lo que fue entendido por distintos sectores como una socialización de las pérdidas.

Los conflictos sociales involucraron a quienes luchaban por la vivienda y a aquellos que se movilizaban contra las desapariciones, los secuestros, los grupos paramilitares y las masacres (García, 2004); también protestaron los desplazados, con tomas de iglesias, y los campesinos, quienes en agosto de 1985 exigían reforma agraria, programas para el fortalecimiento de sus economías, servicios públicos, levantamiento del Estado de Sitio y renuncia del ministro de defensa, general Miguel Vega Uribe (Prada, 2004).

Paralelamente fue creciendo el malestar y la oposición de gremios y partidos, del Congreso y de las Fuerzas Armadas al conjunto del proceso de negociación con las guerrillas. Liberales y conservadores compartían el criterio de que la paz tenía como límite la amnistía, e incluso el expresidente Turbay advirtió que se estaba cerca del punto de no retorno.

El general Fernando Landazábal Reyes, ministro de defensa, fue desde el comienzo un fuerte adversario del proceso de paz. En 1983 había advertido públicamente en un congreso ganadero que no habría tregua y que el Ejército no se retiraría de las zonas de mayor influencia de las guerrillas. A comienzos de 1984 criticó más duramente al gobierno por considerarlo débil ante las guerrillas, por reunirse con el M-19 en España, por la amnistía y por su política exterior, y señaló que "el país se acostumbraría a escuchar a sus generales" (Ramírez y Restrepo, 1988). Otros generales también criticaron al gobierno y el 10 de enero de 1984 el Estado Mayor Conjunto convocó al presidente y al gabinete a una reunión secreta para dejar en claro su desacuerdo con la política de paz. Ante esta particular posición del generalato, el presidente Betancur forzó la situación e impuso la autoridad civil sobre la castrense, al señalar que los militares no podían ni debían deliberar. De todo lo señalado resultó que el general Landazábal renunció a su cargo como ministro y otros generales fueron llamados a calificar servicios.

El indulto

Había llegado el momento de abrir otra puerta. El indulto ofrecería nuevos cauces a las guerrillas; sin embargo, las reformas, o al menos la intención de realizarlas, no constituían un proyecto gubernamental visible a mediano plazo y esto, por supuesto, mostraba a los grupos armados argumentos sobre

la debilidad del proceso y sobre la necesidad de mantener en su poder las armas. Fueron presentados tres proyectos de indulto al Congreso: el gubernamental, el del senador Gerardo Molina y el aprobado por el Cuarto Foro por los Derechos Humanos.

De las discusiones al respecto emanó en junio la Ley 49 de 1985, que cubría a quienes por distintas razones no hubieran sido beneficiados por la ley de amnistía y a aquellos que hubieran cometido delitos políticos y conexos a partir de noviembre 21 de 1982. Sus resultados no fueron exitosos y dejaron en claro que el proceso estaba marchito. Cinco meses después, la irracionalidad, la desesperación y el terrorismo arrojaron al M-19 al abismo; la toma cruenta del Palacio de Justicia significó su muerte política. El proceso de paz quedaba suspendido y la guerra sucia avanzó.

La Ley 49 autorizaba al presidente Betancur para conceder indulto a los colombianos que hubieran sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o estuvieran siendo procesados o requeridos por la justicia por los delitos de sedición, rebelión y asonada y delitos conexos, con excepción del secuestro, la extorsión y el homicidio fuera de combate. Si la conexidad con el delito común no se plasmaba en la sentencia, se podría solicitar. El indulto se perdería si fuera condenado, luego de la aplicación de la ley, por delitos políticos y sus conexos. Se anunciaban medidas de prevención en relación con el porte de armas y de retorno a la actividad insurgente. Expresamente se excluía al narcotráfico por ser delito común.

Las tragedias

El M-19 sobrevaloraba sus propias fuerzas y menospreciaba las de su adversario. En realidad se consideraba alternativa de poder y como tal actuaba. Buscando presionar al gobierno para que fuera más allá de lo que podía ofrecer, aprovechaba la tregua declarada para desarrollar militarmente su proyecto en distintos barrios populares de las grandes ciudades con los "campamentos de la paz y la democracia" –repúblicas independientes, los llamaban los militares– y al mismo tiempo provocaba los enfrentamientos con las Fuerzas Armadas. Proponía la paz y las reformas, pero sustentadas en un accionar foquista-militarista que lo llevaba al terrorismo y a la guerra.

A finales de 1984 y primeros días de 1985, los combates llevados a cabo durante veintiséis días en Yarumales, situado en las montañas que rodean a Corinto, en el Cauca, para enfrentar y resistir la acción de las Fuerzas Militares enceguecieron a esa organización y la convencieron de que podría derrotar a las Fuerzas Armadas. Políticamente esa apreciación se consolidó en febrero de 1985, en el congreso de Los Robles, también en el Cauca, que eligió a Álvaro Fayad como máximo jefe. A su término, el M-19 declaró:

> Como objetivo político global, decidimos ser gobierno, es decir, o ganar las elecciones o construir formas de poder autónomo. Decidimos ser gobierno por la vía electoral o por la revolucionaria, constituyendo un gobierno alternativo al institucional con organizaciones populares y fuerzas armadas revolucionarias. (Ramírez y Restrepo, 1988)

Al romper la tregua en septiembre de 1985, el M-19 quemó sus naves. Desesperado por la imposibilidad de concretar sus planes en el corto plazo y decepcionado por la actitud gubernamental, procedió a ocupar militarmente el Palacio de Justicia, en Bogotá, el 6 de noviembre de 1985, con un comando con treinta y cinco de sus integrantes. La acción armada era claramente terrorista y así fue analizada y condenada por diversos sectores políticos, tradicionales y de izquierda; la perspectiva del tiempo solo confirma esa caracterización. Denominada Operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre, la acción pretendía demandar al presidente Betancur por haber violado la voluntad de paz de los colombianos; también buscaba la publicación de las actas de la Comisión de Verificación, del texto de los acuerdos de tregua y de un manifiesto de su autoría sobre la paz. Otras denuncias inicialmente difundidas por los medios de comunicación aludían al manejo de los recursos energéticos y su rechazo al tratado de extradición con Estados Unidos.

Desde el inicio de la toma, los presentes en el Palacio se convirtieron en rehenes, incluidos los magistrados de las distintas salas. El despliegue militar y policial para recuperar la sede de la justicia –la "retoma" para "defender la democracia", según dijo el coronel Alfonso Plazas Vega– fue desmesurada e impidió cualquier posibilidad de negociación. Tanques, helicópteros, morteros, granadas, bazucas y explosivos de todo tipo fueron utilizados para lograr la rendición del M-19. Alfonso Reyes Echandia, presidente de la Corte, suplicaba el cese del fuego, pero no fue atendido ni por el presidente Betancur ni por los oficiales a cargo. Entre tanto, las llamas se extendieron por toda la arquitectura del edificio. Al día siguiente todo había terminado: hubo más de cien personas muertas, entre las cuales se contaron once magistrados y varios de los integrantes del M-19, y más de una decena de desaparecidos, algunos de los cuales habían salido vivos del escenario de la tragedia.

A la semana se inició en el Congreso el juicio al gobierno. No se determinaron responsables a cargo de este. Sin embargo, más de dos décadas después la Comisión de la Verdad, creada por la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2005, integrada por los exmagistrados José Roberto Herrera, Jorge Aníbal Gómez y Nilson Pinilla, ofreció a los colombianos un informe final en el que se presentaba una versión diferente de los hechos de 1985; además, más de una decena

de libros se ha publicado con interpretaciones disímiles. De conjunto se puede afirmar que el veredicto final aún no se ha producido.

Al tiempo que ocurría esa tragedia, en Tacueyó, Cauca, a finales de 1985 y comienzos de 1986, el grupo terrorista Ricardo Franco asesinó a unos 180 integrantes de sus propias filas. Su principal jefe, Fedor Rey, conocido como Javier Delgado, se mostraba orgulloso de haber ordenado la matanza, pues en su criterio eran "infiltrados del Ejército". No hubo un solo sector político tradicional ni de los partidos de izquierda y grupos defensores de los derechos humanos que no condenara la masacre.

Vista desde otro ángulo, la situación de conjunto afectaba a los colombianos en cuanto a sus derechos humanos. A las arbitrariedades y actos terroristas de las guerrillas, hay que agregarle el también proceder terrorista de los actores de la guerra sucia. Al final de la administración de Betancur se conoció, al menos, una decena de informes de entidades nacionales e internacionales sobre la violación de los derechos humanos. El más importante, por provenir de la Procuraduría General, se conoció el 29 de diciembre de 1985, en el cual se reconocía la desaparición de 344 personas, cifra que incrementaba en 129% el resultado del informe correspondiente a 1984, con unos 150 desaparecidos; se informaba sobre el vínculo procesal por desaparición que involucraba a 32 miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas y a unas 10 personas particulares, y se admitía la práctica de torturas por elementos de la Policía Nacional. Por supuesto, no puede dejar de mencionarse a las organizaciones paramilitares, que también continuaban con sus prácticas predatorias ni a aquellas otras que hacían trabajo de "limpieza social": Terminator, Justiciero, Implacables, Kankil, Bandera Negra, Comandos Verdes, Mano Negra, Muerte a Jaladores de Carros y Juventud Inconforme Anticomunista.

Por otra parte, la naturaleza y la imprevisión humana también tuvieron que ser enfrentadas por la administración de Betancur. El jueves de la Semana Santa de 1983 un terremoto de considerables proporciones destruyó a Popayán, la capital del departamento del Cauca. En 18 segundos, el 40% de la ciudad se derrumbó, el centro histórico se vino abajo totalmente, las vidas de unas 250 personas terminaron y unas 3.000 quedaron heridas, 2.500 casas de vivienda se destruyeron y aproximadamente 7.000 sufrieron daños en un 50%. Se calculó en unos US$400 millones el costo de las pérdidas materiales.

La segunda tragedia de la naturaleza fue la erupción del cráter Arenas del volcán Nevado del Ruiz, el 13 de noviembre de 1985. La imprevisión humana en el manejo de emergencias aumentó la gravedad de las consecuencias. La capa glaciar se deslizó y originó flujos de lodo que avanzaron por los ríos de las hoyas del Magdalena y del Cauca a velocidades que oscilaron entre los 70 y los 100 kilómetros por hora. A su paso arrasaron viviendas y poblaciones. La población de

Armero, en el departamento del Tolima, desapareció y con ello dejó un saldo de unas 25.000 personas muertas, junto con otros 3.000 habitantes de otros lugares y pequeños poblados de la región. Se calculó en 5.000 el número de heridos.

Los No Alineados

En Colombia extrañamente la política internacional no ha hecho parte del debate público que normalmente se presenta en la plaza pública cuando se adelantan campañas electorales para renovar los cuerpos colegiados o para la Presidencia de la República; tradicionalmente su elaboración, su proyección hacia el sistema internacional o hacia los vecinos ha sido una política de gabinete. En otras palabras, ha estado envuelta en el secreto.

Por eso cuando el recién posesionado presidente Belisario Betancur anunció en la plaza pública el ingreso formal de Colombia al Movimiento de No Alineados (NOAL), buena parte de los distintos sectores sociales, políticos y económicos experimentó un sacudón. En alguna medida el anuncio daba a entender que ingresaríamos a una comunidad mundial con intereses similares y prácticas democráticas, algo distinto a lo que era el ejercicio cotidiano de la política en el seno de las Naciones Unidas.

El ingreso fue en poco tiempo una realidad, pero una realidad bastante discutida. Sectores tradicionalistas de variada índole vieron en la medida presidencial una especie de alianza impúdica con los agentes del "comunismo internacional", o directamente con sus mismos ejecutores, impracticable para una democracia como Colombia. Si algún futuro tenía nuestro país, añadían, tendría que ser con Occidente y con Estados Unidos. Diferente fue la opinión de otros sectores –la academia, las centrales obreras, los partidos de izquierda y las juventudes, e incluso aquellos que hacían parte de los partidos Conservador y Liberal–, que con amplitud de miras y una visión pluralista del desenvolvimiento de las relaciones internacionales analizaron positivamente el nuevo giro.

Sin embargo, no hay que desconocer que el país no estaba al tanto de la política mundial y que en general se desconocía qué eran los NOAL, sus orígenes o sus debates, y mucho menos su ubicación en la arena mundial. Con todo, la decisión estaba tomada y el país se aprestó a hacer parte de una nueva realidad.

Los NOAL habían surgido como un bloque "tercerista" frente a los dos grandes polos mundiales, el de occidente, a cuya cabeza estaban Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y el de los llamados países socialistas, orientados por la Unión Soviética, y cuyo sistema defensivo se sustentaba en el Pacto de Varsovia. Animados por un espíritu de cooperación y solidaridad y decididos a impulsar caminos de desarrollo económico y de libertad política que hicieran realidad la superación de los problemas asociados con la

pobreza, el hambre y la exclusión, Jawaharlal Nehru, Gamal Abdel Nasser y Josip Broz Tito –de la India, Egipto y Yugoslavia, respectivamente– habían plasmado, en medio de la Guerra Fría, el pensamiento fundador de los NOAL en la famosa Cumbre de Belgrado, de septiembre de 1961.

Claro que sus antecedentes se encuentran principalmente en la Conferencia de Bandung, en Indonesia, en abril de 1955, que acogió los principios de respeto a los derechos humanos y de soberanía e integridad territorial de las naciones, el reconocimiento de la igualdad de las razas y de las naciones, la defensa de la no intervención y de no injerencia en los asuntos internos y externos de los Estados, el rechazo a los actos de fuerza y a los acuerdos de defensa colectiva que sirvieran a los intereses unilaterales de una potencia, el respeto a la justicia internacional, el fomento a la cooperación y la urgencia de recurrir a medios pacíficos para resolver los conflictos internacionales.

A partir de allí, y en especial en la Cumbre de Belgrado (1989), los NOAL sustentaron y defendieron un "nuevo orden económico internacional", una relación simétrica en las relaciones comerciales y de inversión, un tratamiento adecuado para el pago de la deuda externa y, en algunos casos, su no pago, la lucha contra el racismo y el *apartheid* y contra el sionismo, la descolonización, la preservación de los equilibrios ecológicos, el desarme, la coexistencia pacífica, el rechazo a las agresiones sobre el pueblo palestino y el antiimperialismo, el apoyo a las Naciones Unidas, entre otros puntos de importancia. De todos modos es importante señalar que los NOAL, como movimiento, nunca lo fueron del todo. Además, en su interior había países que estaban "alineados" con una u otra potencia como era el caso de Cuba, cuyo presidente Fidel Castro propuso en la Cumbre de Argel, en 1973, que los NOAL consideraran a la Unión Soviética como su "aliado natural".

Destaquemos aquí, por lo que cuenta para un país como el nuestro, y en tanto que era una de las problemáticas cruciales al comienzo de la década de los ochenta, que los NOAL obligaban a poner en la agenda de los organismos multilaterales el punto del gasto militar. El Informe Brandt de 1980, *Norte-sur. Un programa para la supervivencia*, reveló lo siguiente:

> Un tanque moderno cuesta alrededor de un millón de dólares; con esta suma se podrían mejorar las facilidades de almacenamiento de 100.000 toneladas de arroz y en esta forma conservar 4.000 o más toneladas anualmente [...] La misma cantidad de dinero financiaría mil aulas escolares para 30.000 niños. Por el precio de un jet de guerra, que vale 20 millones de dólares, se podrían establecer 40.000 farmacias de aldea. La mitad del uno por ciento del gasto militar anual financiaría todo el equipo agrario que se necesita para aumentar la producción de alimentos y permitir en 1990

el casi total autoabastecimiento en los países de bajos ingresos y de producción de alimentos deficitaria.

Todo lo que hemos mencionado era lo que a comienzos de la década de los ochenta del siglo XX se discutía en los distintos foros de la política mundial y que la administración de Betancur, al solicitar el ingreso a los NOAL, puso en la agenda nacional.

Contadora y la paz en Centroamérica

Evitar una segunda Cuba era el objetivo central de Estados Unidos en los años ochenta frente a la Revolución Nicaragüense; recuperar el terreno perdido frente al comunismo internacional fue lo que conocimos como la Doctrina Reagan. En efecto, como se recuerda, en 1979 triunfó la revolución en Nicaragua bajo la conducción del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN). La fracción mayoritaria dentro de esa agrupación era de orientación socialdemócrata y la dirigían los hermanos Ortega, Daniel y Humberto.

Como antes había ocurrido con procesos similares, Cuba y Argelia, por ejemplo, las condiciones de atraso económico, de aislamiento internacional y de dependencia de una potencia, obligaron a los sandinistas a tomar medidas que implicaron el acercamiento a la Unión Soviética e iban en detrimento de la gran propiedad territorial y del capital nacional e internacional, por una parte, y a fortalecer el aparato militar y a ir marginando paulatinamente a los sectores de la política tradicional que habían aceptado formar parte del primer gobierno emanado de la revolución, por la otra. Poco a poco se fue conformando un gobierno obrero y campesino que por su propia inestabilidad, fragilidad y alianzas tenía dos opciones: 1) avanzar hacia una economía y una política que implicaba una abierta ruptura con Estados Unidos, el capital internacional y los grandes propietarios urbanos y rurales nacionales, o 2) ceder ante las presiones endógenas y exógenas y dejar el espacio nacional para ser ocupado en el mediano plazo por las fuerzas mencionadas, cosa que finalmente sucedió.

Así que frente a las mencionadas circunstancias, Estados Unidos intervino en Centroamérica. La seguridad estaba a la orden del día. La complejidad de la situación era mayúscula, por cuanto aquel país privilegiaba una "recuperación del terreno perdido" por la vía militar, y para algunos gobiernos del área tal eventualidad podría llevar la Revolución Nicaragüense a una extensión continental que todos querían evitar. En tal contexto y con la pretensión de conseguir la paz en la región mediante acuerdos, fue surgiendo el Grupo de Contadora, por iniciativa de los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y Panamá.

La evolución de los acontecimientos fue bastante rápida. En lo interno, los sectores radicales de la oposición fueron creando la "contra" gracias a la ayuda financiera y armada que les brindó el gobierno de Ronald Reagan; contaron, además, con la ayuda del gobierno de Honduras, el cual permitió el asentamiento de ella en su territorio; al mismo tiempo, la posición de los sandinistas se desgastaba, sobre todo, en el sector de la juventud, debido a su obligada participación en el ejército y a los muertos que ponía como cuota. Paralelamente, en El Salvador la guerra civil se desarrollaba y el Frente Farabundo Martí avanzaba, pues contaba con la ayuda de los sandinistas y de los cubanos. Por lo tanto, para detener su acción el gobierno de Reagan desplegó la ayuda militar posible a las Fuerzas Armadas. También en Guatemala las fuerzas guerrilleras confrontaban al Estado con la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca, aunque con menor intensidad que sus pares salvadoreños.

Pues bien, distintas posiciones fueron surgiendo en los gobiernos del área. Estados Unidos optaba por una negociación multilateral, pero intensificando la guerra de baja intensidad; Nicaragua la prefería bilateral, en un comienzo. El Grupo de Contadora, con escasa autonomía y estrecho margen de maniobrabilidad, presentó hacia julio de 1984 un texto de acuerdo con los gobiernos centroamericanos que el gobierno nicaragüense aceptó en septiembre de ese año. Previamente el Grupo había publicado un *Documento de objetivos* que contenía 21 puntos entre los que se destacaban los relativos a la seguridad –desarme, prohibición de establecer bases militares extranjeras u otras formas de presencia militar extranjera, control del tráfico de armas y prevención del uso de los territorios para promover o ejecutar actos terroristas– o a reformas políticas y apoyo económico y social.

El Grupo de Contadora recibió el apoyo, en julio de 1985, de los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay (conocido como el Grupo de Apoyo). La segunda reunión de los dos grupos se realizó en Caraballeda, Venezuela, en enero de 1986. En el "Mensaje para la paz, la seguridad y la democracia en América Central" plantearon que la simultaneidad de las acciones para obtener la paz era un requisito indispensable; otros consistían en el cese del apoyo externo a los sectores en lucha, la reducción de armamentos y asesores militares y la suspensión de las acciones militares, la firma de un compromiso de no agresión entre los cinco gobiernos centroamericanos, el respeto de los derechos humanos y de las garantías democráticas. El 14 de enero del mismo año los gobiernos centroamericanos adhirieron al mensaje mediante la Declaración de Guatemala.

Así las cosas, poco se logró hacer por la paz en Centroamérica, al menos durante el gobierno de Belisario Betancur. Estados Unidos estaba resuelto a imponer la Doctrina Reagan y para demostrarlo adelantó una fuerte invasión a la isla Granada, en el Caribe, el 25 de octubre de 1983. Allí, 7.000 soldados

redujeron a una población total de cerca de 100.000 habitantes y durante un año impusieron sus condiciones. El presidente Maurice Bishop encabezaba un gobierno obrero y campesino que pretendía avanzar por una vía socialista independiente, a diferencia de la de Nicaragua. Debido a fuertes divisiones internas en su gobierno, la decisión de Bishop de entregar armas a la población para enfrentar la invasión fue impugnada por uno de sus ministros, quien para evitar la concreción de la medida lo asesinó. Eso facilitó la operación norteamericana y el posterior control social.

El pluralismo ideológico en la OEA

Como anotamos páginas atrás, durante la administración del presidente Misael Pastrana se había adelantado una fuerte campaña continental para que el pluralismo ideológico se adoptara en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluido Estados Unidos, política distinta a la que impulsaba el gobierno socialdemócrata de Salvador Allende, para el que el pluralismo debía acogerse, pero sin la presencia de los norteamericanos. La propuesta tuvo que ser aplazada debido al golpe de Estado en Chile y porque las condiciones la hacían difícil de continuar en la agenda panamericana.

En 1985, en la asamblea extraordinaria de la OEA, el canciller Augusto Ramírez Ocampo logró un completo éxito al respecto. Luego de previas y difíciles discusiones, se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, documento que incorporó el pluralismo ideológico como uno de los principios continentales. Ello, por supuesto, implicaba que todos los Estados de la región podrían tener asiento en la OEA independientemente de sus ordenamientos políticos, jurídicos y económicos, y de sus postulados ideológicos. Cuba, por lo tanto, si quisiera, podría reclamar su participación. No obstante, en el mismo Protocolo se especificaba que la pertenencia de un Estado a la OEA requería la aceptación y práctica de los principios tutelares de la democracia representativa. Lógicamente, eso era borrar con la mano izquierda lo que se hacía con la derecha.

Capítulo 11
Narcotráfico y seguridad

Los tres candidatos que se presentaron como sucesores de Belisario Betancur continuaron agitando propuestas sobre una política de paz. Aunque el precandidato liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, director de la disidencia Nuevo Liberalismo, anhelaba presentarse a la LID por la presidencia con el lema "Ahora o nunca", su derrota en las elecciones del 9 de marzo de 1986 para renovar el Congreso lo había convencido del retiro a tiempo.

Virgilio Barco, apoyado por el Partido Liberal, sostenía una tesis interesante: la razón por la que el proceso de paz de Belisario Betancur no había logrado su cometido se hallaba en que el Estado no había sido el apoyo principal de la estrategia. Sostenía también que la planificación y la delimitación de responsabilidades habían brillado por su ausencia; ni qué decir sobre la pretensión de haber querido hacer la paz sin el concurso de los partidos y las fuerzas sociales, cada día más activas y participativas. La diferencia entre ambos se ampliaba igualmente al tipo de tratamiento ofrecido y puesto en práctica frente a los grupos armados: Barco planteaba que frente a actos terroristas como el ataque al Palacio de Justicia realizado por el Movimiento 19 de Abril (M-19), así como frente a cualquier amenaza o real peligro que pudieran desestabilizar a las instituciones y al Estado el gobierno, tenía que tener el "pulso firme" para que sus Fuerzas Armadas y la Justicia actuaran en consecuencia; al mismo tiempo, la "mano tendida" era necesaria para mantener el espíritu de negociación y diálogo con las fuerzas opositoras e insurgentes. El mensaje, entonces, era suficientemente claro: el Estado tenía que recuperar su autoridad. Sin embargo, al igual que Betancur, Barco reconocía en las llamadas condiciones objetivas y estructurales del sistema algunas de las motivaciones de los grupos insurgentes.

Con 4.123.516 votos, equivalente al 58% de los ciudadanos que participaron de la jornada, Virgilio Barco obtuvo el triunfo sobre el candidato conservador Álvaro Gómez Hurtado, quien alcanzó el 36% con 2.586.825 sufragios.

Entre ambos lograron el voto del 94% de los electores. Por Jaime Pardo Leal, candidato de la Unión Patriótica, votaron 328.641 ciudadanos, el 4,5%.

Narcotráfico y paramilitares

El nuevo presidente gobernó únicamente con el Partido Liberal y dejó atrás la práctica frentenacionalista de manejar el gobierno y el Estado de forma compartida entre los dos partidos tradicionales. La oposición mayoritaria le correspondió al conservatismo. Puso en marcha la ley sobre elección popular de alcaldes que había sido aprobada durante el gobierno de Belisario Betancur y le dio al Plan Nacional de Rehabilitación un sentido diferente para que sirviera de puntal en el tratamiento de los problemas sociales y de aquellos que las guerrillas planteaban como precondición para sentarse a dialogar.

En cuanto al desarrollo económico, su Plan de Economía Social, de orientación neoliberal, diseñó tres estrategias: 1) desarrollo social, 2) manejo de las políticas macroeconómicas y 3) crecimiento económico. Coincidió al comienzo de su mandato con una recuperación importante de los sectores productivos; junto con el Programa de Desarrollo Integral Campesino, que cubría 534 municipios, se adelantó el Plan de Lucha contra la Pobreza, en el que se invirtieron $1,2 mil millones en las áreas sociales, en especial los sectores agropecuario, de comunicaciones, educativo y de salud. En el ámbito educativo se adelantó el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, adoptando la promoción automática de los estudiantes; en el sector de la salud se crearon los Hogares Comunitarios de Bienestar Infantil, y en el área de comunicaciones se puso en funcionamiento el proyecto Cable Submarino de Fibra Óptica y se montó la Red de Trasmisión de Datos, Coldapaq.

Sin embargo, el gobierno de Barco tuvo que enfrentar el embate mortal de los carteles de la droga con su consecuente y negativo impacto sobre la economía nacional y el conjunto de la sociedad. En verdad, el protagonismo armado de la guerrilla durante el cuatrienio de Betancur fue reemplazado por la ofensiva terrorista de los narcotraficantes. Como se recordará, durante la segunda parte del gobierno de Belisario Betancur el narcotráfico y la extradición habían "narcotizado" las relaciones con Estados Unidos; el 75% del suministro de cocaína a los consumidores norteamericanos era colombiano; algunos capos fueron elegidos al Congreso colombiano y otros fundaron su organización política, como Carlos Lehder y el Movimiento Latino Nacional; la corrupción comenzaba a generalizarse y el impacto económico era evidente en la construcción, las finanzas y el agro. Después del asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla, Belisario Betancur había procedido a aplicar la extradición (Carlos Lehder, entre otros) y a adelantar la guerra contra las drogas con un enfoque netamente represivo. Por lo

que consideraba un estrecho y evidente vínculo entre la guerrilla y los narcotraficantes, el embajador norteamericano de la época, Lewis Tambs, acuñó la categoría de *narcoguerrilla*.

A propósito de los norteamericanos y su influencia sobre los gobiernos respecto al tratamiento para enfrentar el creciente problema del tráfico ilícito de drogas, mencionemos brevemente que Washington progresivamente fue aplicando su estrategia militar y que en las Fuerzas Armadas colombianas recayeron las principales tareas. No obstante, para estas la "guerra" no era un asunto de su competencia, pues las alejaba de sus funciones naturales; era la Policía la que tenía que encargarse de perseguir a los delincuentes comunes. Además, los uniformados asumían que con la guerra toda la responsabilidad recaía sobre el país y solo dejaba mala imagen, en tanto que los países consumidores aparecían como víctimas, y la ampliación de la justicia castrense para que conociera y juzgara los delitos del narcotráfico mediante los consejos verbales de guerra no convenía a la institución pues, aparte de que así se involucrarían mayormente en cuestiones típicas de la Policía, su imagen institucional sería cuestionada en distintos sectores sociales.

De todos modos lo que había que atender de manera inmediata era el creciente auge del negocio y sus inevitables índices de violencia social. Desde el Estado se implementaron medidas militares y policiales que respondían únicamente a un enfoque punitivo; una visión médico-jurídica y de salud pública nunca se consideró a fondo. Desde el comienzo del problema, en los años setenta, como ya lo mencionamos páginas atrás, se habló de una "guerra" contra las drogas que debería ser librada por las Fuerzas Armadas y en la que por distintos medios los cultivos ilícitos tendrían que erradicarse. Uno de los medios más utilizados fue la fumigación con glifosato, químico prohibido en Estados Unidos; en 1986 se habían destruido unas doce mil hectáreas de marihuana y en 1987 unas diez mil y, sin embargo, de ocho mil hectáreas cultivadas de la yerba en 1985 se había pasado a trece mil en 1987.

Debido al "efecto globo", la producción en la Costa Atlántica se había desplazado al departamento del Cauca, con un rendimiento mayor. Para 1989-1990, las erradicaciones manuales y la fumigación aérea habían perdido su peso y el énfasis se ubicó en el esfuerzo militar y en la extradición. Subrayemos que una de las consecuencias colaterales de la fumigación fue la devastación de reservas ecológicas en el parque Tayrona y sus áreas circundantes. A tal punto llegó la pérdida que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena), encargado de los recursos naturales y de su defensa la denunció públicamente.

Otro de los medios utilizados por el Estado fue la extradición. Bien vale la pena recordar aquí que el 14 de septiembre de 1979 el entonces embajador en Norteamérica Virgilio Barco había suscrito con Cyrus Vance, secretario

de Estado, el Tratado de extradición. El 1° de octubre el canciller Diego Uribe Vargas lo presentó ante el Congreso colombiano. El 3 de noviembre de 1980 fue sancionado por Germán Zea Hernández en calidad de ministro delegatario de funciones presidenciales y se convirtió en la Ley 27 de 1980.

El canje de los instrumentos de ratificación se produjo el 4 de marzo de 1982; su aplicación llevó a Estados Unidos a varios colombianos durante el gobierno de Belisario Betancur. Sin embargo, como el Tratado no había sido firmado por el entonces presidente Julio César Turbay Ayala, sino por su ministro delegatario, la Corte Suprema de Justicia lo declaró inexequible mediante sentencia del 12 de septiembre de 1986. Ya como presidente Virgilio Barco cometió otra equivocación jurídica: sancionó la misma Ley 27 en lugar de haber presentado el texto del Tratado al Congreso, motivo que obligó a la Corte a declararlo inexequible por vicios en su formación o trámite. Entonces Barco optó por la llamada extradición por vía administrativa, o ejecutiva, mediante el Decreto legislativo 1880 de 1989. A partir de entonces la extradición fue un hecho repetido; en respuesta los "extraditables" y sus carteles respondieron con la mayor violencia terrorista en la historia de Colombia, y ello afectó a millones de colombianos. Al mismo tiempo anunciaron que preferían una tumba en Colombia a una cárcel en Estados Unidos.

Lo cierto del caso es que al comenzar el gobierno de Virgilio Barco los narcotraficantes habían adquirido mayor poder económico y político y sus redes de corrupción en el Estado les facilitaban sus movimientos. Como consecuencia directa de la acción del Estado, a la vez que las reacciones sociales de los afectados por las fumigaciones aumentaban, pues el impacto ecológico era evidente, también se ampliaba el campo de la protesta debido a la acción de las Fuerzas Armadas. Para completar la situación, no se encontraban en los planes gubernamentales soluciones alternativas de sustitución de cultivos. Una evaluación gubernamental de conjunto condujo en 1988 a que la estrategia centrada en la destrucción y erradicación manual y aérea variara parcialmente para enfocarse en los laboratorios urbanos y en las zonas de procesamiento rurales.

Mientras esto sucedía internamente, en el campo internacional el presidente Barco denunciaba el problema ante las Naciones Unidas y otras instancias diplomáticas, haciendo hincapié en los vínculos entre narcotraficantes y el terrorismo y precisando que la lucha contra el fenómeno no era únicamente responsabilidad de los países productores, sino que los países consumidores tendrían que actuar para reprimir el tráfico, el lavado de dinero y la adicción de sus nacionales.

Y a medida que la producción y comercialización de los alucinógenos iba en aumento, en Estados Unidos la problemática comenzó a vincularse con las actividades terroristas y a enfocarse como un asunto de seguridad nacional. Los delegados militares norteamericanos a la Conferencia de Ejércitos Americanos

que se celebró en 1987 en Buenos Aires urgieron a los oficiales latinoamericanos a emplearse a fondo en la lucha contra el narcoterrorismo. Para enfrentar el peligro Ronald Reagan firmó la Directiva Presidencial 221 de abril de 1986; en su apoyo el Congreso aprobó la ley antidrogas de ese año, que preveía la reducción hasta en un 50% de la ayuda externa que se otorgaba a los países productores de drogas ilícitas, en caso de que la presidencia no rindiera concepto positivo sobre la cooperación de aquellos.

De la seguridad nacional se ocupó, así mismo, la Subcomisión de Narcóticos, Terrorismo y Operaciones Internacionales del Congreso norteamericano, encargada de los conflictos de baja intensidad, con su informe sobre la relación entre política exterior, narcóticos y represión del tráfico proveniente del Caribe y América Latina. El presidente de la Comisión era el senador John Kerry, quien sostenía que Colombia era una *narcodemocracia*. El informe argumentaba que el narcotráfico era más exitoso en sus objetivos desestabilizadores que la subversión promovida por la Unión Soviética; recomendaba contratar a mercenarios para hacer expediciones contra gobiernos extranjeros y admitía que la privatización y el carácter conspirativo de la política de seguridad tenían que ser permanentes. Lo más importante, se anotaba que los carteles colombianos de la droga eran el centro de una nueva amenaza contra la seguridad norteamericana, por lo que tenía que combatírseles mediante la extradición y variadas medidas que eliminaran el lavado de dólares (Restrepo, 1991).

Como complemento de esta nueva política de seguridad, en febrero de 1990 la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos proclamó que su gobierno tenía el derecho de allanar el mundo. De acuerdo con la Sentencia, en cualquier parte del mundo en la que se presentaran amenazas para los intereses norteamericanos se podrían llevar a cabo intervenciones militares. La sentencia fue de inmediato calificada mundialmente como "secuestro de Estado". Entre los primeros afectados por esta medida estuvo el general-presidente panameño Manuel Antonio Noriega, antiguo colaborador de la Drug Enforcement Administration (DEA), Un juez francés le concedió la libertad condicional en septiembre de 2011 pedida por sus abogados, al considerar que Noriega cumplió más de la mitad de su condena francesa: año y medio que lleva detenido en Francia y los dos años y medio que permaneció detenido en Estados Unidos a la espera de la aprobación de su extradición a París. Noriega permaneció en la cárcel parisina de La Santé hasta su extradición hacia Panamá el 11 de diciembre del 2011.

La situación era de doble vía, o de varias si se quiere. En Colombia el narcotráfico estaba alimentando el tráfico de armas ligeras y el consecuente armamento de la población; también favorecía la compra de armamento pesado por parte de las organizaciones paramilitares –posteriormente del negocio se comenzó a beneficiar la guerrilla, en especial las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC)–; pero en el conjunto de la situación hay que registrar, igualmente, entre otros aspectos, la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad, la delegación voluntaria del monopolio de las armas y el vínculo entre sectores de las Fuerzas Armadas y las organizaciones paramilitares, la debilidad y crisis de la justicia y la acción política de quienes regionalmente se veían afectados en su poder político y económico por un proceso que por distintas vías le facilitaba el camino político a las guerrillas o a los movimientos que estaban ligados a ellas, como la Unión Patriótica (UP).

Ya en 1986 el Ministerio de Defensa registró en sus cifras la existencia de organizaciones paramilitares, aunque su presencia era ampliamente conocida, sobre todo en el Magdalena Medio. En septiembre de 1987 el ministro de gobierno, César Gaviria Trujillo, denunció ante la Cámara de Representantes la existencia de más de 140 organizaciones paramilitares, unas nacionales y otras regionales. Lo que salta a la vista es que desde mediados de los años ochenta estas organizaciones habían aumentado el número de sus integrantes, mejorado su coordinación y capacidad estratégica, y ganado mayor influencia política y geográfica. En este fortalecimiento hay que registrar la participación de mercenarios británicos, australianos e israelitas contratados como asesores e instructores para entrenar a los paramilitares en los métodos de la guerra irregular y en el desarrollo de la guerra sucia.

Esta fue adelantada como nunca antes en una dinámica que dejó miles de muertos y desaparecidos. En su análisis e interpretación, Mauricio Romero (2003) ha señalado que hay una correlación positiva entre paramilitarismo y reformismo político. El conflicto armado interno es una de las variables determinantes a la hora de explicar la acción de los diferentes actores armados. Así, ha sido evidente que en los años ochenta el crecimiento paramilitar, alimentado con los dineros del narcotráfico, operó reactivamente contra las políticas de paz, de descentralización política y de elección popular de alcaldes, que en su conjunto brindaban oportunidades a la guerrilla (o a sus alianzas) y a la izquierda radical para alcanzar el poder local y regional.

Antes de la posesión de Virgilio Barco, las mafias habían asesinado al periodista Roberto Camacho Prada, al capitán de la policía Luis Macana Rodríguez y al magistrado Hernando Baquero Borda, víctimas de sus denuncias y actividades contra el narcotráfico. Iniciado el mandato gubernamental fueron asesinados Jaime Ramírez Gómez, exdirector de la Policía Antinarcóticos; los congresistas de la UP Leonardo Posada y Pedro Nel Jiménez Obando, y el 17 de diciembre de 1986 el director del periódico *El Espectador*, Guillermo Cano Isaza. Aunque preparado con antelación, el Decreto 3655 del 17 de diciembre, que incrementaba el papel de los militares y de la Policía en la lucha contra los narcóticos, fue la inmediata respuesta al asesinato de Cano Isaza. El Decreto 3671 del 19 de diciembre reforzaba

la justicia militar al establecer que esta podía juzgar a los civiles, pero fue declarado inexequible.

Solo en 1988, primer año de la elección popular de alcaldes, hubo 2.738 asesinatos, y entre enero y junio de 1989 se produjeron 1.216 (84,9% del total de muertes); las cifras sobre secuestro mostraron 227 casos en 1987 y en adelante siguieron en ascenso. En el periodo que va de enero de 1988 a agosto de 1989, se produjeron 106 masacres, una nueva modalidad de la violencia paramilitar. El 13 de enero de 1987, Enrique Parejo González, exministro de justicia de Belisario Betancur, sufrió un atentado en Budapest, Hungría; el 11 de octubre de 1987, fue asesinado Jaime Pardo Leal, excandidato presidencial de la UP; el 18 de enero de 1988, Andrés Pastrana Arango cayó en manos de una banda de secuestradores; el 25 del mismo mes fue ultimado Carlos Mauro Hoyos, procurador general de la nación; el 29 de mayo de 1988, el M-19 secuestró a Álvaro Gómez Hurtado; en enero de 1989 se produjo la masacre de La Rochela, en Santander, en la cual perecieron once civiles entre jueces, detectives y secretarios de instrucción criminal, masacre por la que en mayo de 2007 el Estado colombiano fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en marzo del mismo año, en la puerta de entrada del Aeropuerto El Dorado, en Bogotá, fue asesinado el dirigente comunista y de la UP José Antequera; en mayo, la mafia narcotraficante atentó contra la vida del general Miguel Maza Márquez, director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), con una bomba con 100 kilos de dinamita que acabó con la vida de decenas de personas que se encontraban en ese momento en las instalaciones del edificio sede; en julio fue asesinado Antonio Roldán Betancur, gobernador del departamento de Antioquia; a mediados de agosto también murieron el coronel Valdemar Franklin Quintero, comandante de la Policía de Antioquia y el magistrado Carlos Valencia; el 18 de agosto de 1989, la metralla del narcotráfico cegó la vida del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento; en noviembre, la activación de una bomba en pleno vuelo de un avión de Avianca terminó con la vida de todos sus ocupantes; el 22 de marzo de 1990, Bernardo Jaramillo Ossa, sucesor de Jaime Pardo en la dirección de la UP, murió a balazos en el Aeropuerto El Dorado, y sin terminar la lista, el 26 de abril de 1990 Carlos Pizarro Leongómez, dirigente máximo del M-19, recibió la descarga de una ametralladora en pleno vuelo de un avión de Avianca, lo que horas después le ocasionó la muerte.

Frente a la trágica situación nacional, el presidente Barco apeló a distintas medidas. En marzo de 1987 fue creada la Dirección General de Antinarcóticos de la Policía; en enero de 1988 se expidió el Decreto 180, conocido como Estatuto para la Defensa de la Democracia o Estatuto Antiterrorista, en el cual se tipificaron el delito de terrorismo y los delitos conexos; también se reglamentó la Ley 30 del 31 de enero de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes, mediante el Decreto 3788 del 31 de diciembre de 1986; el Decreto 813 de 1989 creó una

comisión asesora y coordinadora de planes para combatir a los grupos paramilitares y fue adicionado al Estatuto Antiterrorista; el Decreto 814 de 1989 creó un cuerpo élite de la policía para luchar contra los grupos paramilitares y contra los narcotraficantes, y para conjurar la crisis asociada con las organizaciones paramilitares el Decreto 815 de 1989 suspendió el Artículo 33 del Estatuto Orgánico para la Defensa Nacional de 1965 (administración de Guillermo León Valencia), que permitía organizar grupos de autodefensa y armar a la población.

Con motivo del asesinato de Luis Carlos Galán fueron expedidos siete decretos amparados en el estado de sitio, entre ellos el 1860 que autorizaba la extradición por delitos de narcotráfico y conexos mediante un procedimiento administrativo, y cuando en diciembre de 1989 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se incluyó la extradición dentro del temario del referendo propuesto por el órgano ejecutivo para una reforma constitucional, con el evidente propósito de que los colombianos decidieran sobre su aplicación, el gobierno prefirió hundir todo el paquete de la reforma.

Paralelamente se acudía a la ayuda externa. La Ley antinarcóticos aprobada por el Congreso norteamericano en 1988 incluyó US$15 millones para asistencia militar y US$5 millones para protección de los jueces, es decir, el 75% de la ayuda se destinaba a la guerra contra las drogas. El Export-Import Bank (Eximbank) garantizó US$200 millones en préstamos destinados a la compra de material militar para combatir a todos los actores armados: mafias de narcotraficantes, paramilitares y guerrillas. Y en el frente interno se iría utilizando el crédito externo para fortalecer a las Fuerzas Armadas. En 1989, la Casa Blanca, por la vía del Pentágono, aseguró US$65 millones en ayuda militar de emergencia.

Sin embargo, había diferencias de enfoque, así como diversas evaluaciones sobre la cooperación y la lucha colombiana contra el narcotráfico que inquietaban y molestaban a Washington. Como no veían esfuerzos ni colaboración colombianos, en una injustificable intervención en enero de 1990 los departamentos de Defensa y de Estado, así como el Consejo de Seguridad Nacional, informaron sobre el desplazamiento hacia el Caribe del portaaviones John F. Kennedy y de la fragata Virginia, con el fin de llevar a cabo una acción antinarcóticos en aguas colombianas. Todo el operativo fue rechazado por las instancias gubernamentales colombianas por considerarlo un bloqueo de hecho; también se rechazó cualquier plan de instalar radares en el país.

En este mismo sentido, otro acto de intervencionismo fue duramente criticado por el gobierno de Virgilio Barco. A raíz de la salida de la cárcel de Jorge Luis Ochoa Vásquez, quien había sido señalado y capturado a finales de 1987 por actividades de narcotráfico, mediante un recurso de hábeas corpus, el gobierno norteamericano tomó medidas contra los exportadores colombianos y contra turistas nacionales. La Cancillería llevó el hecho ante las instancias de la

Organización de los Estados Americanos (OEA) y solicitó el respaldo latinoamericano para el país, y aunque Estados Unidos hizo todo lo posible para evitar una votación en ese sentido, el apoyo a Colombia era seguro. Finalmente se acogió una resolución de los 31 miembros, incluidos Colombia y Estados Unidos, que destacaba la labor y esfuerzos del gobierno colombiano en la lucha contra el tráfico de drogas y el compromiso del gobierno norteamericano para no tomar medidas en perjuicio de Colombia.

Teniendo en cuenta todas las medidas mencionadas y los serios golpes que se les iba propinando en su accionar, muy al final de la administración de Barco las mafias emprendieron iniciativas distintas para buscar el diálogo y la negociación con el gobierno. Una muestra de lo que en esa época pensaban los colombianos se plasmó en una encuesta de opinión realizada en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga: el 57,2% consideraba que los narcotraficantes tenían el mismo derecho a negociar que la guerrilla, el 58% apoyaba la negociación con ellos y el 64,3% señalaba que se les debería perdonar si se retiraban del negocio. El 16 de enero de 1990, ante un llamado de personalidades para que liberaran a los secuestrados y suspendieran el negocio, para hacerse "[...] acreedores a un tratamiento menos riguroso que si insisten en procedimientos criminales", las mafias respondieron que aceptaban el triunfo del Estado, y agregaron:

> Depondremos [...] las armas y objetivos de lucha [...] Nos acogemos al ordenamiento legal vigente con la esperanza de obtener del gobierno y de la sociedad el respeto por nuestros derechos y el reintegro a nuestras familias [...] Nos ofrecemos como mediadores para obtener la paz con los [...] esmeralderos [...], paramilitares y [...] grupos de sicarios [...] Hemos decidido suspender el envío de droga y entregar las armas, los explosivos, los laboratorios, las pistas clandestinas [... y] hemos ordenado la suspensión de todo tipo de ejecuciones a líderes políticos, funcionarios gubernamentales y gremiales, funcionarios judiciales, periodistas, policías y militares. (Tokatlian, 1991)

La respuesta del Estado fue negativa. El presidente Barco se mostró inflexible en la aplicación de las distintas medidas punitivas y descartó cualquier posibilidad de diálogo. La estrategia de la guerra contra los narcotraficantes siguió así su camino.

La desmovilización del M-19

Fue solo en la segunda mitad de su gobierno cuando Virgilio Barco prendió el motor de la negociación política con la guerrilla. La previa experiencia del proceso de paz de Belisario Betancur y el desmedido protagonismo de los actores armados insurgentes nunca habían sido del agrado del mandatario liberal y, aunque ambos

presidentes reconocían en la violencia los factores "objetivos" de su surgimiento, Barco creía necesario el "pulso firme" de la acción armada del Estado para restarles credibilidad, presencia y capacidad militar a los grupos guerrilleros.

La estrategia de reconciliación, normalización y rehabilitación se desarrolló unilateralmente desde el gobierno. La guerrilla tendría que desarmarse, desmovilizarse y reincorporarse a la vida civil. Las FARC entendieron el mensaje y procedieron en consecuencia, dejando que el tiempo pasara entre las conversaciones sostenidas con los funcionarios; entre tanto se fortalecían militarmente.

La estrategia gubernamental utilizó al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para llegar a unas 150 comunidades apartadas y afectadas por el conflicto, previamente seleccionadas, así como para implementar su Plan de Economía Social, denominación de su programa de desarrollo. El PNR marchó de forma paralela con todos los aspectos del proceso político y funcionó como un mecanismo participativo para escuchar de forma directa las necesidades y quejas de las comunidades afectadas. Los consejos departamentales y municipales de rehabilitación fueron la más adecuada correa de transmisión y de recepción.

Los dos funcionarios que atendieron todo lo relacionado fueron Rafael Pardo Rueda, director del PNR, y Carlos Ossa Escobar, encargado de rediseñar la política de paz. Los recursos del PNR casi se duplicaron con relación a los utilizados y apropiados durante el cuatrienio anterior; mientras que entre 1983 y 1986 las apropiaciones llegaron a los $68.000 millones, entre 1987 y 1988 fueron de $107 mil millones. En cuanto a las ejecuciones presupuestales, de 1983 a 1986 se utilizaron $53.176 millones; entre 1987 y 1988 la suma ascendió a $91.970 millones. Para 1989, el PNR había ampliado su cobertura geográfica y llegaba a 311 municipios, en los que habitaban unos cinco millones de personas. Sin embargo, como los recursos del PNR se extendieron a municipios distintos a los azotados por las violencias, disminuyeron su eficacia e impacto sobre los factores asociados con ellas en las áreas marginadas.

Un aspecto importante por considerar fue el papel rector que tuvo en todo el proceso de normalización, rehabilitación y reconciliación el Consejo Nacional de Seguridad, en el que participaban los comandantes militares y de Policía, el DAS y el ministro de gobierno. Allí se presentaron, discutieron y evaluaron los proyectos y mecanismos de intervención, nacionales y regionales. Desde el ángulo gubernamental, el estrecho trabajo entre el sector civil y el militar ofreció muy buenos resultados.

El acontecimiento que llevó a Virgilio Barco a modificar su política frente a los rebeldes insurgentes fue el secuestro de Álvaro Gómez Hurtado, en mayo de 1988, llevado a cabo por el M-19. Las distintas reacciones de los sectores civiles, de la Iglesia y de los partidos fueron ampliamente favorables al acercamiento con los rebeldes una vez que se conoció el comunicado del M-19 en el que proponía

un alto al fuego y una cumbre política de "salvación nacional". Aunque renuente a una negociación con la guerrilla, y menos puesto frente a la pared por un hecho de fuerza, unos meses después el presidente Barco se vio forzado a lanzar el 1° de septiembre la Iniciativa de Paz.

Esta recibió muchas críticas –ser reactiva y defensiva e inflexible, pues se reducía a la desmovilización y a la reincorporación–, pero aún así reconocía en la guerrilla a un interlocutor. De los grupos guerrilleros solo el M-19 vio en la Iniciativa la oportunidad para reincorporarse a la vida civil. Al fin y al cabo estaba derrotado militar y políticamente, sobre todo a raíz del acto terrorista contra el Palacio de Justicia, y no tenía mayor margen de maniobra. Claro está que también la pendiente hacia el abismo en que estaba el país jugó dentro de sus consideraciones; como movimiento nacionalista aseguró que podía invertir en el camino de la paz sin el uso de las armas. Ofreciendo muestras concretas, entre otras mantuvo una tregua unilateral durante todo el secuestro de Álvaro Gómez, pudo convencer al alto gobierno de que sus intenciones conducían a la desmovilización. Así fue como en diciembre de 1988 el propio Barco informó al Congreso Nacional que se iniciarían los diálogos directos con ese grupo.

En el primer texto conjunto que firmaron en enero de 1989, las partes convocaban a los partidos con representación parlamentaria y a las guerrillas de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar a un diálogo directo que se expresara en un itinerario claro hacia la democracia plena y en un camino cierto para la desmovilización guerrillera. El requisito exigido era el cese unilateral de las hostilidades por un tiempo prudencial para generar confianza y distensión, lo que con Betancur no había sido punto de la agenda.

El segundo documento del gobierno y el M-19 establecía la creación de una mesa de trabajo que facilitara el diálogo entre gobierno, partidos y la organización guerrillera. Así se pudo superar el escollo contenido en la Iniciativa de Paz, que dejaba el diálogo en manos del Congreso "si lo consideraba conveniente". Sin embargo, la mesa de trabajo nunca tuvo actividad concluyente y sus pocos trabajos quedaron en los archivos; los llamados consejos regionales de normalización ni siquiera entraron en funcionamiento.

Por el contrario, una buena tarea realizaron la Comisión de Notables, que incluía a dos expresidentes, y las mesas de análisis y concertación, en las cuales participaron la Iglesia católica, las universidades pública y privada, la Anapo, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), los militares retirados y organizaciones comunales, cívicas y profesionales.

Las mesas de análisis y concertación se dividieron en tres. La de convivencia, justicia y orden público, que trató espinosos asuntos como el del juzgamiento de los delitos de los agentes de la guerra sucia, el problema de los paramilitares y de los grupos guerrilleros; así como el del Estatuto Antiterrorista,

el del narcotráfico y el del derecho internacional humanitario. La de asuntos socioeconómicos se ocupó de la planificación participativa, de los salarios y demás aspectos laborales, de los recursos naturales, de los alimentos y la seguridad alimentaria, de la vivienda y los asentamientos humanos, de la salud y del Fondo para la Paz. Por último, la de asuntos constitucionales y materias electorales trabajó sobre el nuevo pacto político, la reforma constitucional, el referendo y la Asamblea Constituyente, el régimen electoral y de partidos, el voto secreto y obligatorio, la circunscripción nacional, la financiación estatal de los partidos y las campañas electorales, así como sobre el acceso a los medios de comunicación.

La izquierda no participó de las mesas de análisis. Organizaciones sin representación parlamentaria como A Luchar y el Frente Popular no veían las condiciones básicas de seguridad, y la UP se retiró de ellas como protesta por el asesinato de José Antequera, en marzo de 1989. También se retiró el social-conservatismo, dirigido por el ala pastranista. De todos modos, el exitoso trabajo de las mesas posibilitó que el 2 de noviembre de 1989 se firmara el Pacto Político por la Paz y la Democracia, entre el gobierno, el Partido Liberal y el M-19.

A la par con lo anterior y durante un año, el M-19 se ubicó en la vereda Santo Domingo, municipio de Tacueyó, en el departamento del Cauca, como paso previo a la desmovilización y entrega de las armas; así contribuía a la confianza y a la transparencia del proceso, como señalaba la Cuarta Declaración Conjunta. Mientras tanto se discutía en el Congreso, con muchas críticas, la creación de una "circunscripción especial de paz", mecanismo que le permitiría al M-19 llegar al Congreso con un número menor de votos que el común para todos los partidos. Se abordaba igualmente la discusión del proyecto de ley sobre indulto. Este estuvo a punto de ser desechado, debido a que le fue colgado un "mico" que ampliaba los beneficios a los grupos guerrilleros no participantes de la negociación y a los incursos en delitos comunes como el narcotráfico. Finalmente, la Ley 77 del 22 de diciembre de 1989 dio paso al indulto únicamente al M-19.

Así como los congresistas demostraban sus recelos y oposición a la manera como se llevaba a cabo la negociación y avanzaba la desmovilización y pretendían obtener algún beneficio por dar su aprobación, así también lo dejaron en claro a propósito de la reforma política. En efecto, en la discusión sobre la convocatoria a un referendo y sobre su temario en enero de 1990 para que la Constitución pudiera reformarse por esa vía, un sector de políticos tradicionales incluyó en aquel temario un punto sobre si los colombianos querían o no la extradición. El bloqueo a la reforma fue evidente, ante lo cual el gobierno prefirió el hundimiento total de su propuesta y con ella de la "circunscripción especial".

De todos modos, el indulto era un hecho. El gobierno indultó primero a Antonio Navarro Wolf y a Carlos Pizarro Leongómez, para que adelantaran gestiones tendientes a la finalización del proceso. Esto le permitió al M-19 aliarse

con organizaciones independientes como el Frente Democrático, la Democracia Cristiana y el Movimiento Colombia Unida para inscribir listas para las elecciones de alcaldes y corporaciones públicas, que se verificaron el 11 de marzo de 1990. Dos días antes de esa fecha, el M-19 entregó sus armas y firmó un acuerdo definitivo con el presidente Barco. El 11 de marzo obtuvo 100.000 votos.

La séptima papeleta

La reforma política era una sentida reivindicación de distintos sectores políticos y sociales. El plebiscito del 1° de diciembre de 1957, que dio paso al Frente Nacional, había castigado a los colombianos, al prohibirles apelar al constituyente primario para que impulsaran reformas de todo tipo; pero los tiempos habían cambiado y nuevas generaciones aspiraban a dejar su huella en la historia. A los pocos días de haber sido asesinado Luis Carlos Galán, varios núcleos de estudiantes impulsaron un movimiento estudiantil que defendió la idea de realizar un plebiscito que abriera las puertas a una Asamblea Constituyente; recolectaron miles de firmas para que en las elecciones que se iban a celebrar el 11 de marzo de 1990 para renovar cuerpos colegiados se incluyera una séptima papeleta para apoyar la convocatoria de esa Asamblea, que por el Artículo 13 del plebiscito de 1957 estaba prohibida. Logrado su objetivo, las autoridades aceptaron que de manera informal esa papeleta se contabilizara.

El texto que haría posible iniciar el proceso para la Constituyente decía: "Para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia".

Los dos millones de ciudadanos que respaldaron la séptima papeleta obligaron al gobierno a buscar fórmulas que hicieran realidad la expresa exigencia. Con la firma del presidente y de todos sus ministros, el Decreto de Estado de Sitio 927 de 1990 determinó que la Registraduría Nacional del Estado Civil tenía que contabilizar los votos que iban a convocar a una Asamblea Constituyente y que se iban a depositar en las urnas en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de ese año. Tal fue el origen del cuerpo constituyente que promulgó la Constitución Política de 1991.

Capítulo 12
Soberanía y sometimiento

En las elecciones del 11 de marzo de 1990 que renovaron el Congreso, las alcaldías, las asambleas y los concejos, el Partido Liberal sometió a consulta popular la elección de quién sería su candidato oficial para las votaciones presidenciales. Entre los precandidatos estaban Hernando Durán Dussán, Ernesto Samper Pizano, Jaime Castro y César Gaviria. En el acto de entierro de Luis Carlos Galán, tras su asesinato en 1989, César Gaviria fue propuesto por Juan Manuel Galán, hijo del asesinado líder liberal, como sucesor de su padre, hecho que fue decisivo para obtener el favor de los liberales para ungirlo como candidato oficial a la presidencia de Colombia.

En las elecciones del 27 de mayo, Gaviria triunfó con 2.891.808 votos, cerca del 48% del total. Le siguieron Álvaro Gómez Hurtado, del Movimiento de Salvación Nacional, con 1.433.913 (23,70%); Antonio Navarro Wolff, de la Alianza Democrática M-19, con 775.240 (12,43%), y el pastranista Rodrigo Lloreda Caicedo, del Partido Social Conservador, con 735.374 (12,15%). El 58% de la abstención ponía en evidencia el cansancio de los ciudadanos, quienes en el lapso de dos meses habían participado en dos elecciones –la del 11 de marzo para corporaciones públicas y la de mayo 27 para presidente–, la crisis de los partidos políticos tradicionales y la ausencia de una alternativa real de oposición.

Con el lema "Bienvenidos al futuro", en el discurso de posesión, Gaviria prometió un "revolcón" en todos los órdenes para que Colombia avanzara por la senda del desarrollo y de la democracia de acuerdo con las transformaciones que el mundo estaba viviendo. Recordemos que a finales de la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa, el mundo asistió al mayor acontecimiento de los últimos cincuenta años: la desaparición del bloque soviético. Los millones de personas que salieron a las calles a celebrar con júbilo la terminación de lo que había sido la Guerra Fría y que al mismo tiempo exigían reformas sociales, democracia y condiciones plenas de existencia como ciudadanos del mundo

vieron cómo era destruido el muro de Berlín y cómo la Unión Soviética procedía a su disolución. Para los Estados de Occidente el acontecimiento fue interpretado como el triunfo universal de la democracia liberal y de sus instituciones; al igual que la globalización de la economía de mercado, basada en el modelo neoliberal, era su correlato. Con diferencias analíticas, Francis Fukuyama y sus similares en el mundo proclamaron entonces que el fin de la historia había llegado.

Mencionemos antes de continuar que durante un año los colombianos soportaron un apagón debido al fenómeno del "Niño" –entre enero de 1991 y abril de 1992 los gigavatios menores al promedio histórico fueron 7.828, los más críticos de los últimos treinta y cuatro años y ocho veces el déficit esperado hasta mayo de 1992– y a la aguda disminución de las reservas hídricas, agravadas por fallas del sector eléctrico en la capacidad instalada de las represas de El Guavio y Río Grande. Es decir, no había cómo generar la luz eléctrica. Para impedir una situación de mayores proporciones con impacto en todos los sectores de la economía y en las proyecciones internacionales, el gobierno adelantó en 60 minutos la hora oficial colombiana –lo que se conoció como la Hora Gaviria– entre el 3 de mayo de 1992 y el 3 de abril de 1993.

Neoliberalismo y política internacional

El cambio histórico ofrecía las condiciones para impulsar transformaciones internas en los países atrasados económicamente. El Consenso de Washington se edificó entonces para "ajustar" las economías de América Latina y el Caribe a los requerimientos de la economía mundial globalizada; en breve, el Consenso exigía: 1) la estabilidad macroeconómica mediante el control del déficit fiscal, 2) reformas tributarias para incrementar el ingreso mediante los impuestos, 3) tasas competitivas de cambio para promover las exportaciones, 4) acción estatal como complemento del mercado, 5) liberalización del comercio, 6) privatización de las empresas estatales, 7) desregulación de los mercados laboral y de capitales, 8) supervisión bancaria, 9) garantías al derecho de propiedad incluido el intelectual, y 10) la apertura al capital extranjero y el establecimiento de condiciones de igualdad con los capitales nacionales.

De modo que si bien la primera tarea por cumplir para el presidente Gaviria era la de hacer realidad la convocatoria a una Asamblea Constituyente, su gobierno también tenía que crear las condiciones para que la economía nacional marchara de acuerdo con los compases de la globalización. El "revolcón" en la estrategia internacional, decía, buscaba hacer de Colombia un protagonista y un interlocutor de los cambios ocurridos y no un simple espectador del emergente nuevo orden mundial. Sin embargo, de todas las alternativas posibles en materia de desarrollo, Gaviria escogió la menos viable y la que ya había fracasado

en distintos países (Chile, Brasil, entre otros): la neoliberal, perjudicial para los distintos sectores productivos, en especial el agrario, pero necesaria para concretar las medidas del Consenso de Washington. Dos décadas después los resultados están a la vista y confirman que Colombia experimentó un retroceso económico-social.

Como fuera, la llamada modernización –es decir, la adaptación institucional a los requerimientos del comercio y la economía mundiales– fue imponiéndose. En cuanto al comercio exterior, para señalar tan solo un sector, se creó y puso en marcha una serie de reformas a las instituciones respectivas. La Ley Marco de 1992 impulsaba la internacionalización de la economía a partir del mejoramiento de la eficiencia de la producción nacional y de un protagonismo central del sector empresarial privado combinado con una adecuada gestión de las políticas públicas; fueron creados el Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y el Fondo para la Promoción de las Exportaciones. Así mismo, se reorganizó el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) y la División de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La Ley 142 de 1994, sobre servicios públicos, marginó la acción estatal y le abrió paso al sector privado, que eliminó los subsidios e indexó las tarifas según los modelos de las grandes transnacionales, como fue el caso de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. El costo del servicio en este sector se incrementó en más de 300% desde 1994. Las ventas de las respectivas empresas estatales se hicieron por debajo de su valor. Según Rodrigo Acosta (2000), el 51% de la Empresa de Energía de Bogotá se vendió por un tercio de su valor real, es decir, en US$2.800 millones, y la de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá –con más de dos millones de líneas y la más grande de América Latina– se vendió en un quinto de su valor real, o sea, en US$1.400 millones.

La Ley 100 de 1993, sobre seguridad social, abrió las puertas para la medicina prepagada, disminuyó el situado fiscal –lo que llevó al cierre a varios hospitales– e hizo posible la creación de fondos privados de cesantías y pensiones. Estuvo antecedida, hasta finales de los años ochenta, del Sistema Nacional de Salud y la transferencia de recursos gubernamentales a la red pública hospitalaria, y desde comienzos de los años noventa de la expedición de la Ley 10, la cual elevó el servicio de salud a la categoría de servicio público. La Ley 100 de 1993 se hizo posible por dos circunstancias: 1) las reformas neoliberales urgidas por el Consenso de Washington, y 2) la aplicación de la Constitución de 1991, que hace obligatorio para el Estado la provisión de los servicios de salud; según nos informa Julio Mario Orozco (2008):

La Ley 100 determinó que el Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano quedara dividido en dos regímenes. El primero, conocido como el régimen contributivo, vincula a los trabajadores formales, los trabajadores independientes con capacidad de pago, los pensionados y las familias de estos grupos; la financiación de la atención en salud para este régimen se realiza por medio contribuciones obligatorias efectuadas por los empleadores y los empleados o pensionados. El segundo régimen, denominado régimen subsidiado, vincula a la población pobre y vulnerable que ha sido previamente identificada por el Estado y se financia con recursos de ingresos corrientes de la nación que se transfieren a los entes territoriales (Sistema General de Participaciones), el 1% de los aportes recaudados en el régimen contributivo y otras fuentes de ley.

Las leyes mencionadas, junto con la Ley 50 de 1990 sobre flexibilización laboral y en general el paquete neoliberal de ajuste, condujeron rápidamente a una amplia movilización social. De acuerdo con Isaías Tobasura y Luis Felipe Rincón (2007), el periodo 1990-2005 se caracterizó por la apelación a la acción directa por parte de los trabajadores (huelgas, paros y demás formas de protesta social); en cuanto al sector agrario (el más perjudicado), se registraron 950 acciones directas distribuidas en 26 departamentos de Colombia y concentradas en Cauca, Santander, Antioquia, Bogotá, Huila y Bolívar. En Caquetá, Guaviare, Putumayo y Casanare se presentó una alta movilización social en un periodo breve, entre 1995 y 1996. Así, el campesinado en sus distintos sectores y ámbitos se comportó como el principal convocante de la protesta social frente al neoliberalismo. Los motivos variaron con respecto a los de décadas anteriores: si antes primaban los relativos a la tierra, en el periodo mencionado se conjugaron las protestas contra las políticas agrarias y cafeteras, la apertura económica y la firma de tratados comerciales considerados lesivos –Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Tratado de Libre Comercio (TLC)–; así mismo, se exigía la condonación de las deudas y la atención estatal para la educación, la salud, los servicios y la infraestructura.

Por otra parte, en cuanto a las acciones en el exterior, hacia el sur del continente las miradas colombianas se dirigieron hacia el Grupo de Río, foro cuyos principios sobre la democracia, la defensa de los derechos humanos, la integración económica, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico se compartían. Cuando el Grupo se reunió en Dinamarca, en abril de 1993, con la Comunidad Económica Europea (CEE), la delegación de Colombia se hizo presente y firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre la CEE y los países miembros del Pacto Andino, relativo a aspectos comerciales, financieros, energéticos, científicos y tecnológicos, medioambientales, de salud y desarrollo social y de lucha contra las drogas, entre otros.

Sobre el Pacto, recordemos que en diciembre de 1991 el Consejo Presidencial Andino había aprobado la creación de una zona de libre comercio a partir del 1º de enero de 1992, el establecimiento de una unión aduanera y la adopción de un arancel externo común. También el Grupo Andino firmó en 1993 un tratado con la CEE acerca de la defensa de los derechos humanos, los principios democráticos, la lucha contra las drogas y la cooperación económica y comercial, incluidos los temas sobre la propiedad intelectual.

Así mismo, durante el cuatrienio se avanzó en la creación del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia), cuya constitución oficial se proclamó mediante el Tratado de Libre Comercio del 13 de junio de 1994. En cuanto a la Cuenca del Pacífico, a la zona viajó en 1993 una primera misión empresarial, privada y pública; el país fue aceptado en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico y en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, y se participó cotidianamente en las labores de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

En los organismos multilaterales, primero, se incrementó la actividad política y se ratificó la participación en la Organización Mundial de Comercio, la cual entró en vigor en enero de 1995 con la participación de 81 países; segundo, Colombia fue designada para ocupar la Presidencia del Grupo de los 77 durante 1993, y, tercero, el gobierno de Gaviria se comprometió en el envío de efectivos para hacer parte de las fuerzas multinacionales de las Naciones Unidas en Camboya, Croacia y El Salvador.

En la Organización de los Estados Americanos (OEA) se participó de la reforma de la Carta –como se sabe, el objetivo fundamental de esta última es la promoción de la democracia representativa–, plasmada en los Protocolos de Washington (1992) y de Managua (1993). El primero fue uno de los resultados de las nuevas condiciones mundiales y sus expresiones en el escenario continental. En 1991, la Asamblea General había aprobado en Chile dos importantes decisiones: la Declaración, conocida como Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, y la Resolución 1080 sobre democracia representativa (Soares, 1994).

En esta última se reconocía que ante los serios problemas políticos, económicos y sociales que amenazaban la estabilidad de la región, el secretario general debía convocar una reunión del Consejo Permanente en caso de que ocurriera una abrupta interrupción del proceso democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno elegido democráticamente. Con base en sucesos que afectaron gravemente la estabilidad en Panamá, Perú, Guatemala, Haití, Surinam y Venezuela, el secretario de la OEA aplicó la Resolución y fueron tomadas las medidas necesarias. Posteriormente, en mayo de 1992, en Nassau (capital de Bahamas), en el mar Caribe, se aprobó la Resolución 1182, basada en la 1080, que

acordaba suspender a los gobiernos de los Estados miembros donde ocurrieran los hechos señalados.

La 1182 posibilitó que en diciembre del mismo año en Washington se aprobara el Protocolo que consagra el mecanismo de suspensión del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General y de las demás instancias en las que la OEA cobra vida, al Estado miembro cuyo gobierno hubiera sido depuesto por la fuerza. En junio de 1993, la segunda reforma de importancia se introdujo en el Protocolo de Managua. Mediante el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral se adelantaron todas las medidas conducentes a mejorar la cooperación técnica y se contribuyó en los esfuerzos para eliminar la pobreza extrema en toda la región.

La estrategia contra la violencia

César Gaviria quiso unir los caminos separados entre civiles y militares en torno a la seguridad y la defensa, mediante la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, que cumpliría funciones de Secretaría Ejecutiva del Consejo Superior de Defensa Nacional, este último creado a comienzos del Frente Nacional como instancia exclusivamente militar. La determinación presidencial le señalaba al sector castrense que los civiles estarían al frente de las consideraciones sobre la seguridad y la defensa. Esto implicaba un trabajo conjunto entre ambos estamentos, en especial cuando luego del breve periodo de transición de un año el general Óscar Botero Restrepo dejó el Ministerio de Defensa para que lo dirigiera Rafael Pardo Rueda, hasta ese momento Consejero de Seguridad y Defensa. También se designó a un civil como director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), cargo generalmente desempeñado por oficiales militares o de Policía.

Desde la Consejería se propuso e impulsó la Estrategia Nacional contra la Violencia, la cual salió a la luz pública en mayo de 1991. Acogiéndose a científicos y modernos estudios académicos sobre la realidad nacional, se asumía que en el país se presentaban multitud de violencias y que una de ellas la adelantaba el Estado, en especial en el terreno de los derechos humanos. Las otras eran la política, la social, la privada asociada a los paramilitares, la sociocultural y la emanada de la delincuencia común. Tres propósitos se planteaba: mantener y garantizar el monopolio de las armas (lo que no se logró), fortalecer la justicia y ampliar el cubrimiento institucional por parte del Estado a toda la geografía.

Las cinco grandes políticas de la Estrategia se dirigían a fortalecer la iniciativa de las autoridades locales y regionales y reforzar la coordinación institucional mediante los consejos seccionales de seguridad; a avanzar en la solución del problema de la impunidad, fortaleciendo la justicia y su administración,

promocionando el sometimiento a la ley e impulsando procedimientos para dirimir querellas entre los ciudadanos; a orientar los criterios acerca de la negociación con la guerrilla; al fortalecimiento del Estado para confrontar los agentes de las violencias (guerrilla, narcotráfico y delincuencia común) y sus más aberrantes fenómenos como el secuestro y la extorsión, y a promocionar y proteger los derechos humanos (Torres Del Río, 2002). En su avance había que contar con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

El Decreto 2615 de 1991 reformó los consejos departamentales de seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital, creó los consejos regionales y metropolitanos de seguridad y los comités de orden público y autorizó a los gobernadores para crear los consejos municipales de seguridad. A finales de 1991, la Estrategia se fortaleció con los parámetros establecidos por el gobierno central mediante una Directiva Presidencial; se trataba de articular todos los organismos estatales, dada la fragmentación del Estado, para enfrentar los problemas relacionados con las violencias y fijar las responsabilidades a las autoridades locales y regionales. La Directiva excluyó de la Estrategia lo referente a la política de paz y en su lugar ubicó una política sobre el menor y la juventud.

Entre tanto, la acción militar sobre Casa Verde –la sede oficial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)–, el 9 de diciembre de 1990, el mismo día en que se celebraban las elecciones para la integración de la Constituyente, generó una ofensiva guerrillera que alcanzó su punto máximo por los días de la instalación de la Asamblea Magna, en febrero de 1991. Tanto el gobierno como los insurgentes parecían así contradecir sus manifestaciones públicas de diálogo político. En cuanto a la búsqueda de la paz, Gaviria se había mostrado dispuesto a eventuales negociaciones con los grupos armados. En octubre de 1990 acogió propuestas de la guerrilla, como la presencia de una comisión internacional de veeduría, la conformación de una comisión de personalidades para elaborar una agenda de negociaciones y la adopción del Protocolo II de Ginebra sobre Derecho Humanitario. En su momento el defensor del pueblo, Jaime Córdoba Triviño, señaló en cuanto al Protocolo II:

> [...] es de obligatorio cumplimiento para toda fuerza arma-da o grupo armado organizado que toma parte en un conflicto al cual sean aplicables sus disposiciones; en el caso colombiano las normas de ese (Protocolo) no solo imponen deberes a quienes combaten a favor de la autoridad estatal sino también a quienes lo hacen dentro de la oposición en armas [...]. La aplicación del Protocolo II contribuirá, sin duda, a que en nuestro país [se vea] reconocido [...] el derecho de toda persona a estar a salvo de actos de ferocidad, barbarie y terrorismo. (Torres Del Río, 2002)

Parte de la guerrilla se había acogido también al diálogo y aceptaba el desarme. En 1991, tres de ellas pasaron a la vida civil: el 27 de enero, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) arrojó sus armas al mar; el 1° de marzo, el Ejército Popular de Liberación (EPL) entregó sus armas, y el 31 de mayo se desmovilizó el grupo Quintín Lame. Para las tres, se concedieron amnistías e indultos. Dos años después, a finales de septiembre de 1993, la Corriente de Renovación Socialista, disidencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), se integró a la vida civil dentro del ordenamiento institucional.

Pero las dos guerrillas radicales se mantenían en armas. Su ofensiva hasta el momento de la instalación de la Constituyente condujo al gobierno a proponerles nuevamente el diálogo. En áreas nacionales se realizaron conversaciones; luego se hicieron en Caracas y en Tlaxcala, pero se suspendieron ya que el gobierno exigió el cese al fuego, por cuanto la guerrilla atentó contra el expresidente del revocado Congreso y secuestró al exministro Argelino Durán, quien murió en cautiverio.

A partir de mediados de 1992, el gobierno inició una ofensiva permanente contra las FARC y el ELN, y para ello destinó dos brigadas móviles. La ofensiva incluyó mecanismos jurídicos. La disposición que consagraba "instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia", Ley 104 de diciembre 30 de 1993, establecía que habría facilidades para la reinserción de los guerrilleros y las milicias populares y autorizaba al presidente para crear curules por una sola vez para cada grupo de guerrilleros que se desmovilizara; determinaba que las Fuerzas Militares apoyarían, bajo la conducción de la Fiscalía, la acción y misión de los jueces; prohibía a gobernadores y a alcaldes adelantar gestiones sobre orden público sin la aprobación presidencial; permitía el control de los medios de comunicación y establecía una contribución destinada a la seguridad ciudadana para los contratistas cuyos trabajos se relacionaban con la construcción y el mejoramiento de vías.

Sin embargo, el creciente ascenso de las organizaciones paramilitares no fue contrarrestado y su peso dentro del cuadro general de violencias del país quedó registrado durante el gobierno de César Gaviria. Recordemos que el periodo 1986-1995 fue el más violento en la historia reciente de Colombia y que la correlación entre paramilitarismo y reformismo político tuvo signo positivo (Romero, 2003). El fenómeno paramilitar daba cuenta de la ofensiva guerrillera y de la inseguridad asociada a ella, pero también dejaba en claro la reacción de los sectores económicos y políticos, sobre todo regionales, que se veían afectados por un proceso de paz que conllevaba reformas de todo tipo. A partir de 1994 las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), fortalecidas como aparato de guerra, impulsaron la centralización nacional de los grupos paramilitares del país.

A finales de 1993 se inició lo que el gobierno central denominó la *segunda fase* de la Estrategia. La "Seguridad para la gente" partía de una nivelación de los delitos cometidos por delincuentes comunes (paramilitares) y por delincuentes políticos (guerrillas), lo que era un retroceso y mostraba cambios en la percepción global del equipo de gobierno y del presidente Gaviria como resultado de la lucha contra las guerrillas y los traficantes de drogas y también como consecuencia del aumento progresivo del fenómeno paramilitar. La estrategia contenía lineamientos que expresaban el convencimiento gubernamental de que la primera fase había terminado con éxito y que, por lo tanto, se podían y debían reforzar los mecanismos punitivos y militares. El sometimiento a la justicia complementaba el nuevo enfoque.

"Seguridad para la gente" planificaba para los siguientes diez años. Como lo prioritario era incrementar el pie de fuerza, se calculó que para 1995 los veintitrés mil hombres de 1993 deberían haberse incrementado en diez mil y así poder crear dos brigadas móviles más. El incremento del gasto en seguridad referido a soldados y policías debería pasar del 2,8% como porcentaje del PIB correspondiente a 1993 a 4,0% en el 2003.

La Constitución de 1991

El camino hacia la Asamblea Constituyente se hizo realidad cuando la Corte Suprema de Justicia declaró exequible el Decreto 1926 de agosto de 1990, que la convocaba. Con un total de 3.710.567 votos, la Asamblea quedó integrada por 25 miembros del liberalismo, 19 de la Alianza Democrática M-19, 11 del Movimiento de Salvación Nacional orientado por Álvaro Gómez Hurtado, 5 del social-conservatismo dirigido por Misael Pastrana Borrero y 4 del conservatismo independiente. Los indígenas, los grupos evangélicos y la Unión Patriótica (UP) contaron con dos miembros cada uno. Representantes de las guerrillas que habían aceptado desarmarse y reinsertarse –EPL, PRT y Movimiento Armado Quintín Lame– fueron nombrados directamente por el presidente César Gaviria.

La Constituyente se instaló el 3 de febrero de 1991 con una presidencia tripartita integrada por Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff y Horacio Serpa, del conservatismo, el M-19 y el liberalismo, respectivamente. Al entrar en sesiones decidió soberanamente revocar el mandato a los congresistas que habían sido elegidos en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Era lógico, pues no podían existir al mismo tiempo dos cuerpos legislativos, uno de los cuales era constituyente. La nueva Constitución se proclamó el 4 de julio de 1991.

Aquí solo destacaremos cinco bloques. El primero alude a la extradición: esta se prohibió para los ciudadanos colombianos; 51 constituyentes votaron a favor de la prohibición, 3 votaron en contra y 5 se abstuvieron. Carlos Lemos

Simmonds y Antonio Galán Sarmiento anunciaron públicamente que votaban en contra. En este mismo punto anotemos que el articulado completo de la Constitución de 1886, referido a las Fuerzas Armadas, permaneció inalterable.

El segundo bloque nos remite a los derechos. Fueron incorporados los individuales, los civiles, los políticos, los sociales –trabajo, salud y seguridad social, sindicalización, alimentación, vivienda, educación, ciencia e información, entre otros– y los llamados de solidaridad, últimos estos que corresponden al derecho de los pueblos a reclamar de la humanidad el desarrollo, la paz, un medio ambiente protegido y un patrimonio común. No podrá haber pena de muerte ni desapariciones forzadas, tampoco torturas ni servidumbre y mucho menos esclavitud. Con mayor razón no podrá el colombiano ser sujeto de trata de personas, del destierro, de la confiscación y de la cadena perpetua. Habrá derecho a la intimidad y al desarrollo de la personalidad; a la libertad de cultos, de conciencia, de enseñanza, de reunión y asociación; al libre proceso, al hábeas corpus y al hábeas data; a la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético; a la información; a la diversidad étnica y cultural; al derecho al ocio; a la acción de tutela, y a recibir información veraz e imparcial. En relación con todo ello fueron creadas nuevas instancias: la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

El tercer bloque se refiere a la soberanía nacional y a los mecanismos de participación ciudadana. Se afirma en la Constitución que la soberanía reside en el pueblo y que el Estado es social y democrático de derecho. El Preámbulo de la Carta declara que la Constitución ha sido promulgada para fortalecer la unidad de la nación y asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la igualdad, la justicia, el conocimiento, la paz y la libertad dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. En cuanto a los mecanismos de participación, ellos tienen que ver con el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) en la gestión pública.

El cuarto bloque considera a los indígenas y sus territorios. Estos últimos se reconocieron como entidades territoriales que deberán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses y, por lo tanto, tienen derechos, como el gobierno propio. Las tierras de resguardo indígena y las comunales de grupos étnicos serán inalienables, imprescriptibles e inembargables. Se reconoce a los pueblos originarios y se consigna que Colombia es un Estado pluriétnico y multicultural y que en este no podrá haber discriminación con base en la raza.

Por último, el quinto bloque, referido las instituciones económicas creadas o fortalecidas en la Nueva Carta mantendrán la economía de mercado y el modelo neoliberal: los derechos de propiedad, la libertad económica y de

empresa, la dirección estatal de la economía, la planificación, el presupuesto, la banca central y los servicios públicos, entre otros.

La Iniciativa Andina

Los tres enemigos de la democracia colombiana estaban delimitados claramente. La "Estrategia" solo corroboraba su existencia. En tanto que la seguridad continuaba siendo considerada la del Estado, pese al nuevo enfoque de la Consejería que ya hemos mencionado, en los medios castrenses y en los civiles la necesidad de la reforma militar se impuso. Ahora bien, dada la naturaleza destructora del narcotráfico, así como su proyección internacional, la suerte de esa reforma no dependía únicamente de los expertos nacionales. Desde Washington se presionaba a los gobiernos de la región para que la guerra contra las drogas incorporara el elemento militar. La Iniciativa Andina o Estrategia Andina, anunciada en septiembre de 1989 por el gobierno de George Bush (1989-1993) fue desarrollada por la administración de Bill Clinton (1993-1997 y 1997-2001), y centrándose en el combate contra el tráfico ilícito de estupefacientes, se impuso a los gobiernos andinos para que la llevaran a cabo.

Para que estos últimos se beneficiaran de ella, la Casa Blanca delimitó dieciocho condiciones. Todas fueron aceptadas por el gobierno de César Gaviria. Entre ellas merecen señalarse la que prohibía la discriminación a cualquier producto norteamericano, la que exigía la rebaja de aranceles, la que condenaba cualquier expropiación de empresas norteamericanas, la que demandaba la protección de los derechos de propiedad intelectual y que tenía que ver con el asunto de las patentes y, por supuesto, la que exigía una estrecha colaboración política y militar, la cual sería evaluada solamente por Estados Unidos, en la lucha contra el narcotráfico.

El eje de la Iniciativa era su programa militar. Manifestaba que debería haber una mayor participación de las fuerzas armadas norteamericanas en la lucha adelantada en los países productores y exigía un empleo a fondo de las fuerzas armadas andinas en la guerra contra las drogas. En el cubrimiento del programa las labores de inteligencia eran indispensables. Según un informe de Washington Office on Latin America (WOLA), para ese fin se había creado el Sistema de Comando Operacional, basado en satélites y radares tácticos que vinculaban a las fuerzas militares andinas con la Drug Enforcement Administration (DEA), a través de las embajadas norteamericanas, que a su vez se enlazaban con el Centro Antinarcóticos del Comando Sur que existía en Panamá; todo el sistema estaba articulado con los centros de coordinación de inteligencia en los Estados Unidos (Torres Del Río, 1994).

El avance de la Estrategia Andina se advirtió en el sistema de radares, que en la Cuenca del Caribe contaba con 18. Para el caso de Colombia siete estaban ubicados en San Andrés, Riohacha, Bucaramanga, Puerto Salgar, Villavicencio, Leticia y Araracuara (Caquetá); y aunque estaban manejados por colombianos, el control de las emisiones y el destino de la información estaba en manos norteamericanas; como se demostró cuando Estados Unidos unilateralmente decidió desconectar los radares de Leticia y Araracuara a finales de mayo de 1994. El complemento de estas actividades de inteligencia eran las operaciones aéreas, fluviales y costeras; se utilizaban aviones Awacs y E-2c Hawkeye de la Armada equipados con radares, helicópteros UH-60, aviones radar F-4 Phantoms y aviones de combate F-14 Tomcats. También fragatas y portaaviones y buques armados con teledirigibles.

Para las labores de entrenamiento, planificación y coordinación conjuntas entre la DEA y los ejércitos y policías de cada país se trabajaba con los Equipos de Análisis Tácticos, establecidos desde 1988 en Colombia, Perú y Bolivia, los cuales estaban enlazados con las embajadas norteamericanas. Uno de estos Equipos –integrado por un pequeño número de hombres–, según el informe de WOLA mencionado, planificó y dirigió la acción que culminó con la captura del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha.

Como la guerra contra las drogas se ha concebido siempre como una guerra de baja intensidad, la lucha antinarcóticos ha integrado la estrategia contrainsurgente. Al respecto, las percepciones eran diferentes, pues mientras el Congreso norteamericano prohibía que los dineros para la lucha contra las drogas se desviaran para combatir a los rebeldes insurgentes, el Pentágono y el Comando Sur afirmaban que la asistencia debía cubrir ambos frentes de la guerra.

En Colombia, por el contrario, las Fuerzas Armadas estaban convencidas de que la asistencia, o buena parte de ella, tenía que destinarse a la lucha contrainsurgente. En marzo de 1990 aquellas informaron al Congreso norteamericano que US$38,5 millones de los US$40,3 que se habían destinado para la asistencia contra las drogas serían utilizados en abril en la Operación Tricolor 90 contra las guerrillas, calculada para terminar en tres años. Como la reacción del gobierno de Estados Unidos fue suspender transitoriamente su ayuda en 1992, establecida en un monto de US$60,3 millones, entonces el Ministerio de Defensa colombiano rechazó una donación de US$2,8 millones de dólares de la Casa Blanca con el argumento de que se estaba condicionando la ayuda a la creación de un grupo antinarcóticos dentro de las Fuerzas Armadas (Torres Del Río, 1994).

LA REFORMA MILITAR

Mientras esto sucedía, internamente avanzaba el proceso de reforma militar. Desde el Ministerio, Rafael Pardo Rueda hizo posible crear el arma de inteligencia, establecer las brigadas móviles, crear el Viceministerio de Defensa y la aviación militar, presentar un proyecto de ley sobre seguridad y defensa nacionales –que mantenía en las manos militares la conducción de estos asuntos–, incorporar a los soldados profesionales, unificar los consejos en materia de seguridad, aumentar el presupuesto, elevar las condiciones operativas e institucionales de la tropa y modernizar la tecnología. También se creó la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación, con la función de participar en la formulación y coordinación de todo lo relativo a la justicia y la seguridad –políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión–.

Con la pretensión de un control efectivo del estamento civil sobre el accionar de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía, se creó el Comité Presidencial de Inteligencia como instancia del Consejo Superior de Defensa Nacional. Dicho Comité elaboraría los planes de inteligencia estratégica, definiría las líneas de cooperación internacional y determinaría los criterios para la evaluación de sus resultados; entre tanto, el Comando General de las Fuerzas Armadas, el Departamento Dos del Ejército y la Dirección de la Policía Judicial e Investigación manejarían las redes operativas.

Como quinta arma del Ejército, la inteligencia estuvo antecedida por la Brigada de Inteligencia –las otras son Artillería, Caballería, Infantería e Ingenieros–. Fue organizada en abril de 1990 y en marzo de 1992 entró en funcionamiento. Fue financiada con $5 mil millones provenientes del impuesto de guerra y la integraban 124 oficiales y 317 suboficiales. Contaba inicialmente con 48 redes, 24 urbanas y 24 rurales.

También se robusteció la Fuerza Aérea y la Armada Nacional. Para la primera se adquirieron en Brasil 14 aviones Tucano (para operativos terrestres y de entrenamiento) y un simulador de vuelo. Para el cubrimiento de las áreas marítimas del Pacífico y del Atlántico se incorporaron nuevas unidades y se fortalecieron los mecanismos de inteligencia con la red de comando, control y comunicaciones. En 1992 se activó el Cuerpo de Guardacostas mediante una asignación de $30 mil millones provenientes del Plan Quinquenal de Inversiones.

El Cuerpo de Guardacostas constaba de una flotilla de 10 buques, dos helicópteros, tres aviones y una tripulación de 300 hombres. Sus funciones cubrían el combate al narcotráfico, a la piratería y a las migraciones clandestinas; también realizaría operaciones de búsqueda y rescate, defensa del medio ambiente y de los recursos naturales. Entre 1992 y 1994 se invirtieron US$8,5 millones en equipos de comunicaciones; entre 1992 y 1993, US$12 millones para la compra de una

flotilla de helicópteros, y entre 1993 y 1994, US$24 millones para la adquisición de buques de 250 toneladas. En total y con los altibajos del caso, el gasto correspondiente a las Fuerzas Armadas aumentó de $10.521 millones en 1990 a $14.985 millones en 1994, o sea, un incremento del 42,4%.

LA SOBERANÍA NACIONAL

El mayor problema con toda la asistencia mencionada radicaba en la permanente intervención norteamericana. Uno de los hechos aún recordado por los colombianos fue el de los vuelos clandestinos de aviones norteamericanos equipados con radar y tripulados por personal militar. En mayo de 1992, la Procuraduría General de la Nación reconoció oficialmente que los vuelos se habían hecho sin el permiso de las autoridades colombianas y que además había vuelos conjuntos con la Fuerza Aérea colombiana. El Congreso solo se ocupó del asunto en agosto del mismo año, cuando las cámaras de televisión mostraron la irrupción de aviones estadounidenses en el espacio aéreo de la ciudad de Medellín durante unas tres horas. Entonces el Consejo de Estado dejó en claro que el gobierno de César Gaviria había violado la Constitución de 1991, al no cumplir con el Artículo que dispone que en caso de tránsito de tropas extranjeras o de buques y aeronaves extranjeras de guerra el órgano ejecutivo tiene que escuchar previamente el concepto del máximo tribunal (Torres Del Río, 1994).

También está el asunto de la presencia de tropas norteamericanas en Juanchaco, una localidad marginada ubicada al norte de la Bahía de Málaga, en el departamento del Valle del Cauca. El presidente Gaviria argumentó que como la colaboración militar se practicaba desde la Segunda Guerra Mundial y nunca se la había considerado violatoria de la Constitución, pues él continuaba con esa tradición y no veía problema alguno en tal presencia.

El tercer caso fue el del archipiélago Los Monjes, de propiedad indiscutible de Colombia. Como territorio colombiano, su soberanía fue transferida a Venezuela en 1952 por el gobierno de Laureano Gómez-Roberto Urdaneta, en particular este último, mediante una simple nota diplomática emanada de la Cancillería, en ese entonces dirigida por Juan Uribe Holguín. Desde entonces adquirieron relevancia las notas de protesta y las demandas de nulidad elaboradas por ciudadanos colombianos, presentadas en 1971, 1974 y 1986. La que prosperó fue la última. En el intervalo, hubo una denuncia de un abogado ante la Procuraduría General contra el excanciller Juan Uribe Holguín y contra el expresidente Roberto Urdaneta, por el delito de traición a la patria, denuncia que terminó en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes sin ningún resultado.

La demanda de nulidad del 14 de mayo de 1986 ante el Consejo de Estado tomó seis años para su consideración. En la sentencia de 1992 quedó establecida la ilegalidad del acto, consistente en reconocer la soberanía venezolana mediante una nota diplomática, pero no entró a determinar si Los Monjes eran o no propiedad de Colombia. Como el Consejo de Estado ordenó que sobre la propiedad era al presidente a quien le correspondía ofrecer una salida por ser quien dirigía las relaciones internacionales, inexplicablemente César Gaviria decidió reconocer –hecho que por segunda vez en la historia se repetía– la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago Los Monjes. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se sumó a la determinación presidencial y llegó a proponer que el reconocimiento se hiciera mediante un Tratado; propuesta que el mismo gobierno venezolano rechazó, porque no se requería de un tratado para "reconocer la existencia de un derecho preexistente" (Torres Del Río, 1994).

El sometimiento a la justicia

De acuerdo con el Decreto 2047 del 5 de septiembre de 1990, el sometimiento consistía en ofrecer a los delincuentes comunes, en especial a los narcotraficantes, una serie de garantías –rebaja y acumulación de penas, así como condenas de ejecución condicional para ciertos delitos– para que se entregaran y fueran sancionados por sus delitos solo si cumplían con los siguientes requisitos: que la persona no estuviera detenida, que la confesión libre y voluntaria sirviera de base para dictar sentencia condenatoria, que en la confesión se denunciaran bienes que hubieran servido para cometer los delitos o que provinieran de su ejecución en forma directa o indirecta, y que si se trataba de armas, debería entregarlas en el momento de la confesión o posibilitar su posterior incautación.

Si dentro de los delitos confesados hubiere alguno, o algunos, cometido(s) en el exterior, no procedería la extradición, salvo que al proceso se allegaran pruebas que los desvirtuaran o los alteraran. Los testigos y los jueces dispondrían de un sistema de protección de sus vidas e identidades y se creó un sistema de recompensas para quienes denunciaran a los jefes de las bandas delincuenciales y las actividades relacionadas con el narcotráfico.

Los carteles de la droga, en especial el de Medellín, habían anunciado días antes de la posesión de César Gaviria una tregua "unilateral e indefinida"; pero a partir de septiembre de 1990 comenzó una serie de secuestros que sacudió al país: la periodista Diana Turbay, hija del expresidente Julio César Turbay Ayala, quien posteriormente fue asesinada por sus secuestradores; Francisco Santos, jefe de redacción del periódico *El Tiempo*; Maruja Pachón de Villamizar, hermana de la viuda de Luis Carlos Galán Sarmiento; Marina Montoya, hermana del exsecretario general de la presidencia Germán Montoya, y otros colombianos.

Gabriel García Márquez convirtió estos trágicos hechos en un libro que llamó *Noticia de un secuestro*, publicado en 1996.

Acogiéndose a los términos del sometimiento, los primeros en entregarse fueron Fabio Ochoa, en diciembre de 1990, y luego su hermano Juan David, en febrero de 1991. Después lo hizo el mayor narcotraficante, Pablo Escobar, en junio de 1991. De por medio estuvieron las negociaciones sobre las condiciones en que se harían las entregas; por ejemplo, Escobar exigió que ni Policía ni Ejército podrían ingresar a la cárcel para él construida, y que los guardias y el director fueran de Antioquia. La extradición no se aplicó para ninguno de ellos.

Al año de encontrarse preso, en julio de 1992, por variadas razones y por comprobadas fallas –entre otras, la falta de coordinación de los entes encargados de la vigilancia, la tenencia de armas y teléfonos por parte de los presos, los privilegios, las salidas nocturnas, las fiestas–, Escobar se fugó de La Catedral, nombre popular de la cárcel. El gobierno de Gaviria decidió entonces crear el Bloque de Búsqueda, cuerpo élite de 600 efectivos de policía y militares, para capturar o dar de baja al jefe del cartel de Medellín. El Bloque acabó progresivamente con varios lugartenientes de Escobar hasta que al fin logró eliminar a este el 2 de diciembre de 1993, en Medellín.

En el año y medio largo que al Bloque de Búsqueda le tomó eliminar a Escobar practicó cerca de once mil allanamientos y sus gastos ascendieron a $10 mil millones, de los cuales $6 mil millones habían servido para pagar a informantes. A la persecución y ubicación final de Escobar contribuyó el grupo "Pepes" o Perseguidos por Pablo Escobar. Entre los cabecillas de este grupo estaban Diego Fernando Murillo ("Don Berna"), los hermanos Fidel y Carlos Castaño Gil y el llamado Cartel de Cali.

Terminado ese episodio, el gobierno decidió continuar con la política de sometimiento con base en la negociación con la Fiscalía General de la Nación. Para ello impulsó la reforma al Código de Procedimiento Penal. Aprobada esta, el sometimiento se hizo permanente y extensivo a sectores diferentes al del narcotráfico. Otra política que continuó fue la de la llamada "justicia sin rostro", implementada durante nueve años y al costo de la vida de unos 300 funcionarios judiciales. Con ella, la identidad de los jueces y de los testigos se mantenía en secreto. La decisión de acabarla en el 2000 fue de la Corte Constitucional. Esta argumentó que su aplicación violaba el debido proceso; además, la OEA había advertido su oposición a ese tipo de justicia por la misma razón que expuso la Corte, pues no disminuía la impunidad, había clonación de testigos, entre otros.

Capítulo 13
La crisis política

Desde el inicio del Frente Nacional en 1958, los colombianos no habían vivido un cuatrienio tan turbulento como el de 1994-1998. Problemas estructurales y coyunturales de todo tipo se combinaron para hacer de la crisis política que caracterizó al gobierno de Ernesto Samper Pizano una de las mayores en la historia política del siglo XX. La corrupción en sectores de la clase política, como fenómeno regional y nacional; el clientelismo asociado a la crisis de los partidos; la debilidad del aparato judicial y su parcial consecuencia en altos niveles de impunidad; el narcotráfico como fenómeno desestabilizador del Estado y de la sociedad; el afán de enriquecimiento rápido; el elevado costo de las campañas electorales, legislativas y presidenciales; en fin, el deterioro de las condiciones de vida. Además, para la coyuntura de la campaña electoral de 1994, las reformas introducidas en la Constitución de 1991 –la circunscripción nacional para el Senado, antes de representación territorial; la flexibilidad para crear partidos, y la implantación del sistema de las dos vueltas electorales para la elección presidencial, entre otras– ocasionaron traumatismos en las relaciones entre los partidos tradicionales y entre los distintos sectores que los integraban –el llamado "club de expresidentes" desapareció como instancia rectora de la vida política y las jefaturas "naturales" de los partidos fueron cuestionadas por los nuevos líderes regionales y nacionales–.

Para la primera vuelta se presentaron como candidatos Andrés Pastrana, Ernesto Samper, el general y exdirector del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) Miguel Maza Márquez, Regina Betancur de Liska y Antonio Navarro Wolf, cuyo compañero de fórmula era el indígena Jesús Piñacué. Samper obtuvo 2.623.210 votos (45,30%), y Pastrana, 2.604.771 (44,98%); Navarro Wolf conquistó un bajo nivel de votantes: 219.241 (3,8%). Para la segunda vuelta, el 19 de junio de 1994, se enfrentaron Ernesto Samper y Andrés Pastrana; el primero logró 3.733.366 votos (42,3%), y el segundo, 3.576.781 (37,3%).

Pero dos días antes de la segunda vuelta, el candidato Andrés Pastrana entregó al presidente César Gaviria Trujillo unos casetes en los que horas de grabación dejaban al descubierto que el Cartel de Cali había infiltrado y financiado buena parte de la campaña presidencial de Ernesto Samper; ante este hecho, el candidato conservador emplazó públicamente a su adversario a demostrar que la campaña liberal no había recibido dineros del narcotráfico. Pocos días después de la elección de Samper, Pastrana exigió su renuncia.

A partir de entonces se iniciaron los sucesos que abrumaron a los ciudadanos durante cuatro años: detención de Fernando Botero Zea, ministro de defensa; renuncias del vicepresidente Humberto de la Calle Lombana, de las embajadoras en Inglaterra Nohemí Sanín y en Francia Gloria Pachón de Galán, –viuda del asesinado líder Luis Carlos Galán– y de una decena adicional de embajadores.

Otros sucesos sorprendieron al país: capturas del jefe del Cartel de Cali, Miguel Rodríguez Orejuela, y de Justo Pastor Perafán, presunto narcotraficante, quien fue extraditado de Venezuela a Estados Unidos; atentado contra Antonio José Cancino, abogado del presidente Samper, y asesinatos del líder conservador Álvaro Gómez Hurtado, de Manuel Cepeda –dirigente del Partido Comunista– y del exministro de defensa general Fernando Landazábal Reyes.

Hechos no menos importantes fueron el secuestro del hermano del expresidente César Gaviria, la descertificación de Estados Unidos a Colombia (a la cual nos referiremos más adelante) por no presentar resultados en la guerra contra las drogas, la cancelación de la visa estadounidense al presidente Samper, el inicio del juicio al presidente, la división entre los gremios económicos y la oposición de algunos de ellos al mandatario, el cuestionamiento de la Iglesia católica al presidente Samper, y la destitución del comandante de las Fuerzas Militares, general Harold Bedoya.

Situaciones de envergadura tensionaron aún más al país: el agravamiento de los problemas sociales, la ofensiva militar de las FARC y la consecuente agudización del conflicto armado interno, la expansión numérica de las organizaciones paramilitares –aunque con una reducción de su actividad criminal–, la crisis económica y el estancamiento de las relaciones internacionales.

Mención aparte merece la intensidad del debate nacional y regional sobre la delegación parcial del Estado de su monopolio de las armas en favor de las Cooperativas de Seguridad Convivir y sobre sus nexos con la delincuencia común y los grupos paramilitares; en poco tiempo sobrepasaron las 400 en todo el país y en ellas laboraban unos 2.000 oficiales retirados de las Fuerzas Armadas. El debate terminó con la eliminación de las Convivir a mediados del gobierno Samper (Romero, 2003).

El juicio al presidente

En realidad no solo se trató de un juicio contra Ernesto Samper. A medida que el tiempo fue pasando y que la crisis política se generalizaba, los cuestionamientos que al nuevo presidente se le hacían se ampliaron hacia la clase política, y le generaron a esta un juicio, en el sentido figurado del término, por su grado de corrupción, ya que algunos sectores de ella estaban vinculados con los carteles del narcotráfico y, además, mediante maniobras jurídicas y políticas, intentaban salvar del naufragio al presidente y a algunas de las instituciones entre ellas el Congreso mismo y la Procuraduría General de la Nación, encabezada por Orlando Vásquez Velásquez.

Debido a la gravedad de las acusaciones de Pastrana Arango, el recién elegido presidente Ernesto Samper solicitó a Gustavo de Greiff, fiscal general de la Nación, abrir la respectiva investigación. Poco más de un mes después, de Greiff concluyó que de las grabaciones contenidas en los casetes no se podían extraer pruebas suficientes para iniciar un juicio y procedió a cerrar el caso. Esta medida que no soportó la mirada crítica de distintos sectores académicos, sociales, políticos y de medios de comunicación, pues un mes era poco tiempo para examinar y evaluar la situación que para el presidente, para la campaña electoral y para el Partido Liberal se desprendía de las conversaciones contenidas en los casetes (Leal Buitrago, 1996). Tampoco la decisión del fiscal de Greiff sería del agrado del gobierno estadounidense, el cual le retiró en junio de 1996 la visa de ingreso a Estados Unidos al alto funcionario colombiano.

Otros elementos se sumarían a los mencionados. Desde la primera visita a Estados Unidos como presidente electo, delegados del Departamento de Estado de Estados Unidos le advirtieron a Samper que tenían conocimiento sobre el ingreso a su campaña de dineros provenientes del narcotráfico; después la agencia de noticias United Press International (UPI) informó que el presidente Bill Clinton tenía información que señalaba que a la campaña electoral de Samper habían ingresado más de tres millones de dólares de los carteles de la droga; en julio de 1994, los estadounidenses cancelaron sin previo aviso una visita programada del entonces director de la Policía Nacional, general Octavio Vargas Silva, aduciendo que aparecía mencionado comprometedoramente en las grabaciones contenidas en los casetes; a un mes de haberse posesionado el presidente Samper, Joe Toft, alto funcionario de la administración estadounidense, acusó a Colombia de ser una "narcodemocracia" y afirmó que los traficantes de drogas ilícitas habían sido favorecidos con el Código de Procedimiento Penal y con la prohibición de la extradición (Santos Rubino, 1998).

Sin embargo, un hecho varió parcialmente la difícil situación. A los dos días de haber cerrado el caso, el fiscal de Greiff fue obligado a pasar a retiro por

haber cumplido 65 años de edad. Así se abrió la puerta para que Alfonso Valdivieso Sarmiento, primo de Luis Carlos Galán, asumiera como fiscal general; cubierto con la autoridad del cargo, adelantó el que se conoció como el "proceso 8.000" –así llamado porque era el número del expediente del proceso que la Fiscalía adelantaba contra nueve congresistas y dos funcionarios que supuestamente habían recibido dineros del Cartel de Cali– y posteriormente lograría acusar al presidente Samper ante la Cámara de Representantes, ente con la competencia para juzgar al primer mandatario.

Factores, pues, internos y externos, de largo y de corto plazo, de fractura y de continuidad, contribuyeron a la eclosión de la crisis política que, en cuanto al juicio a Samper, adquirió un tinte marcadamente jurídico-penal, inyectado intencionalmente por su acusador natural, la Cámara de Representantes. La actuación de la Fiscalía fue decisiva para encauzar las investigaciones y proceder a las variadas capturas de congresistas, entre ellos Alberto Santofimio Botero, narcotraficantes –el principal fue Gilberto Rodríguez Orejuela–, testaferros y, en especial, la del tesorero de la campaña electoral liberal, Santiago Medina. Este admitió en sus declaraciones haber recibido más de 5.000 millones de pesos del cartel de Cali; además, comprometió gravemente al ministro de defensa, Fernando Botero, quien había sido el director general de la campaña liberal, y al presidente Samper, de quien dijo que sí sabía del ingreso del dinero; la confesión de Medina fue avalada poco después por el contador del Cartel de Cali, el chileno Guillermo Pallomari, quien se había entregado a la DEA.

Todo esto obligó al presidente Samper a que en julio de 1995 le solicitara a la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes que adelantara todas las actividades necesarias para dejar en claro su conducta frente a los hechos que investigaba la Fiscalía General. En agosto, Heyne Mogollón fue designado representante investigador y ordenó abrir investigación preliminar. En diciembre del mismo año esta investigación se declaró cerrada y, por decisión mayoritaria la Comisión de Investigación, concluyó con *auto inhibitorio*, es decir, con la abstención para acusar al presidente, y ordenó archivar el expediente. Esta fue la primera fase de la investigación contra el presidente Samper. El auto inhibitorio se basó en dos consideraciones: 1) que no se había logrado comprobar el ingreso de dineros del narcotráfico y 2) que debido a la vaguedad de las imputaciones tampoco se podía comprobar que el candidato Ernesto Samper hubiera tenido conocimiento de los hechos imputados (Comisión Ciudadana de Seguimiento, 1996).

La actuación y las conclusiones de la Comisión y de la Cámara de Representantes generaron un serio rechazo en distintos sectores. De la sociedad civil emergió entonces, en abril de 1996, la Comisión Ciudadana de Seguimiento, la cual tuvo como objetivo central obtener la verdad material de los hechos;

gracias a su actividad se pudieron detectar y denunciar distintas irregularidades dentro de todo el proceso. Dicha Comisión estuvo integrada por 15 ciudadanos de distintas profesiones, y fue el resultado de un trabajo conjunto entre organizaciones no gubernamentales, entre las cuales estaban Fundepúblico, Viva la Ciudadanía y la Fundación Social.

Antes de avanzar, mencionemos que la Fiscalía tropezó con distintos obstáculos, como la redacción de artículos en proyectos de ley con la clara intención de favorecer a intereses políticos o económicos –y que en el caso del juicio al presidente fueron conocidos como "narcomicos"–. El primero de estos correspondía al Artículo 182 de la Ley 270 del 7 de marzo de 1996 o "Estatuto de Administración de Justicia", que establecía el carácter de cosa juzgada de los autos inhibitorios proferidos en investigaciones preliminares contra funcionarios con fuero constitucional de juzgamiento por el Congreso; de haber sido aprobado, habría significado que el caso del presidente Samper quedaba cerrado para siempre. Pero cuando la Corte Constitucional revisó la Ley Estatutaria, declaró la inconstitucionalidad del Artículo 182; esto permitió que más adelante se lograra la reapertura del proceso contra el primer mandatario, con lo cual se inició la segunda fase de la investigación, que terminó con la resolución de *preclusión* de la Cámara el 12 de junio de 1996 (Comisión Ciudadana de Seguimiento, 1996).

El segundo Artículo de los mencionados se refería al enriquecimiento ilícito. En diciembre de 1995 fue aprobado en el Senado, por 56 votos a favor y 32 en contra, el proyecto que establecía que no se podía investigar a un ciudadano por enriquecimiento ilícito sin que previamente hubiera sido condenada la persona que había entregado los dineros; el proyecto también pretendía desmontar el sistema de jueces sin rostro y, de hecho, favorecía la práctica del testaferrato. Fue tal la reacción negativa que generó el asunto, que la Cámara tuvo que echarlo para atrás. De todos modos, nueve de los congresistas que votaron a favor del Artículo fueron investigados por la Corte Suprema de Justicia; a otros los denunció Pallomari como beneficiarios del Cartel de Cali.

La situación adquirió perfiles investigativos cuando el exministro de defensa, Fernando Botero, fue detenido por la Fiscalía el 15 de agosto de 1995, con base en la valoración de pruebas entregadas por Santiago Medina. Luego de varios meses de cárcel, en enero de 1996 Botero decidió confesar y declaró que el presidente Samper sí sabía del ingreso de los dineros del narcotráfico a la campaña liberal y que además había ideado, gestado y contribuido a obtenerlos. A partir de la declaración de Botero, la Fiscalía presentó denuncia ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara; las infracciones penales citadas por la Fiscalía aludían a los mecanismos utilizados para evadir los topes electorales fijados por el Consejo Nacional Electoral –dinero en efectivo, recepción de moneda extranjera, pago directo de proveedores, facturación de gastos

de publicidad a nombre de terceros–; también se señalaba el ingreso de dineros ilícitos provenientes del Cartel de Cali, y se mencionaba el encubrimiento de las conductas delictivas. El 26 de marzo el presidente Samper tuvo que rendir indagatoria ante la Comisión de la Cámara; el 12 de junio la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por mayoría de 111 votos contra 43 la resolución de preclusión penal presentada por la Comisión de Acusaciones, adicionada con la preclusión de la investigación a Samper relativa a aquellas conductas que podrían dar lugar a la indignidad presidencial: trasgresiones a la ley, a las buenas costumbres, al decoro y a la pulcritud en sus actos.

Precisemos ahora las irregularidades del proceso tal como las dio a conocer la Comisión Ciudadana de Seguimiento: 1) la publicación del expediente se cumplió en forma parcial, lo cual impidió que los ciudadanos accedieran a él; 2) al expediente entregado a los representantes le faltaban piezas procesales: las que fueron trasladadas del proceso adelantado ante el Consejo Nacional Electoral y las practicadas por la Fiscalía; 3) varios representantes a la Cámara estaban impedidos de participar en el proceso por haber recibido dineros ilícitos; 4) hubo favorecimiento del gobierno a los miembros de la Comisión de Acusación mediante los Fondos de Cofinanciación, los cuales trasladan recursos específicos para obras en las regiones; incluso, en un 55,69% se incrementaron los recursos a algunos miembros de la Comisión de Acusaciones; 5) la sociedad colombiana no estuvo representada en el proceso por el procurador general de la Nación, pues este delegó indebidamente su participación en un funcionario de rango menor, el cual se abstuvo de solicitar pruebas y controvertirlas, no asistió a la ampliación de indagatoria del presidente Samper y en pocas ocasiones contrapreguntó a los testigos; 6) el procurador Orlando Vásquez Velásquez estaba vinculado a un proceso similar al del presidente Samper por haber recibido dineros del Cartel de Cali cuando era senador y por haber presentado testigos falsos contra el fiscal general, lo que llevó finalmente a su detención preventiva y, posteriormente, a su destitución; 7) la investigación se cerró sin un informe pericial sobre las cuentas de la campaña y sin contar con los resultados del proceso administrativo llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral; 8) la indagatoria al presidente Samper fue previamente elaborada y conocida por este; 9) la decisión de precluir la investigación se adoptó sin el expediente completo; 10) los fiscales del presidente Samper no tramitaron las nulidades del proceso que conocían, aunque habían sido advertidos por los propios representantes, con el argumento de que esos representantes no eran sujetos procesales; 11) las deliberaciones de la Comisión de Acusación no fueron públicas; 12) pese a lo señalado en el Código de Procedimiento Penal y en el Estatuto de Administración de Justicia, al representante disidente Rodrigo Arcila no se le permitió presentar salvamento de voto, y 13) el

problema de la indignidad del presidente no fue estudiado ni debatido, pero sí fallado favorablemente.

Ahora bien, mientras el proceso jurídico-político se ventilaba en el Congreso, en otras instancias se adelantaban acciones que buscaban debilitar aún más al presidente Samper y que pretendían obtener su renuncia, sobre todo a partir de la declaración del exministro Fernando Botero a comienzos de 1996: la de la Iglesia católica por medio de su máximo jerarca en Colombia, monseñor Pedro Rubiano, quien hizo célebre su sentencia de que "Si a uno se le mete en la casa un elefante, es imposible no verlo"; la del Consejo Gremial, que en el momento álgido pidió la renuncia del presidente; la de los medios de comunicación norteamericanos, como *The New York Times* y *The Miami Herald*, que también pidieron la renuncia presidencial, mientras que *The Washington Post* recomendó la descertificación porque el gobierno colombiano no cumplía con los niveles requeridos en la lucha contra el narcotráfico; la de medios de comunicación como *El Colombiano*, de Medellín, *El País*, de Cali, *El Espectador*, de Bogotá, y *El Tiempo*, de Bogotá, que le pidieron al presidente una salida digna; la de las Fuerzas Armadas, que defendían la "institución presidencial" sin nombrar al presidente y de las cuales se dijo que podrían estar involucradas en aventuras golpistas; la de un importante grupo de personalidades que apeló a la Embajada de Estados Unidos buscando apoyo para un eventual golpe de Estado, según lo admitió el embajador Myles Frechette (Santos Rubino, 1998); la del ala pastranista del conservatismo y la del político conservador Álvaro Gómez Hurtado, quien afirmaba que la única forma de cambiar la situación era "tumbando al régimen"; la de las FARC, que consideraron que no se podría alcanzar la paz con un gobierno débil, y la de los estudiantes, que en enero de 1996, liderados por el Movimiento Séptima Papeleta, exigieron al presidente la convocatoria de un plebiscito para que decidiera si deberían realizarse nuevas elecciones presidenciales y legislativas.

En medio de esta situación, Samper propuso una reforma constitucional que incluía un Congreso unicameral, pidió la pena de muerte para los secuestradores, creó el cargo de "zar" antisecuestro, se opuso a restablecer la extradición, creó las zonas especiales de orden público, aumentó el presupuesto militar, convocó a un acuerdo nacional contra la violencia, logró que se aprobara la ley de extinción de dominio, pidió y logró la difusión del juicio jurídico-penal por la televisión, flexibilizó la relación con el movimiento sindical y los organizaciones populares y cedió a varias de sus exigencias, logró mantener el apoyo de tres de los cuatro grupos económicos más importantes del país, propaló la hipótesis de que lo que estaba ocurriendo contra él y su gobierno se debía a una conspiración estadounidense y de los sectores neoliberales colombianos.

Así mismo, se desplazó por el país impulsando el Salto Social, su programa de desarrollo, reafirmando que le pondría "corazón a la apertura",

con lo que admitía que sus orientaciones económicas se oponían únicamente en el discurso al programa neoliberal de reformas que había implementado César Gaviria, pero que en los hechos lo continuaba adelantando; sin embargo, ni el "capitalismo salvaje" que denunciaba Samper desapareció ni el "salto social" se produjo, pues los sectores sociales tradicionalmente marginados continuaron siéndolo. También promovió, sin éxito, el Pacto Social buscando disminuir las tensiones sociales y nombró ministro de Trabajo a Orlando Obregón, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

De todos modos los estratos bajos obtuvieron algunos beneficios, como el desarrollo de la Red de Solidaridad Social, la duplicación de la inversión social con respecto al PIB, que pasó del 7,2% al 15,8% y se apreció sobre todo en el sector de la salud –no en educación ni en vivienda–, pues se aumentó la cobertura del sistema de salud subsidiada, la incorporación al sistema de pensiones de aproximadamente el 30% de los trabajadores, la entrega de unos 225.000 subsidios de vivienda, la mejora en las condiciones de acceso al agua potable y el impulso al programa Plan de Desarrollo Alternativo de Cultivos (Plante), para generar una alternativa de actividad económica para miles de pequeños cultivadores de productos ilícitos. En fin, todo lo mencionado, sumado a la distribución adecuada de los Fondos de Cofinanciación, le permitió mantenerse en el poder hasta el último día de su gobierno, cumpliendo con obstinación lo afirmado a lo largo del proceso: "Aquí estoy y aquí me quedo".

Descertificación, gremios y grupos económicos

El apoyo o rechazo al presidente Samper y al conjunto de su gobierno por parte de los gremios y de los grupos económicos no fue asunto que se definiera al siguiente día de conocidas las grabaciones que indicaban que la campaña electoral liberal había recibido dineros del narcotráfico y que quedara claro que la corrupción en la clase política colombiana tenía elevados niveles. Como lo señaló la organización no gubernamental Transparencia Internacional en sus informes de 1996 y 1997, Colombia había clasificado entre los países más corruptos. En general, es conocido que las posiciones de los distintos gremios y grupos se fueron perfilando y consolidando a medida que la crisis política se extendía, que la intervención norteamericana directa se ejercía en los más elevados niveles gubernamentales –presionando para que el presidente Samper se retirara de su cargo, anunciando la descertificación y amenazando con sanciones económicas– y que la economía evidenciaba signos de deterioro creciente. En este último aspecto, Angelika Rettberg (*Cacaos*..., 2003) ha señalado que los ingresos por exportaciones disminuyeron, que luego de un crecimiento económico del 5% en 1994 y 1995, su descenso a menos del 2% en 1996 y al 0,6% en 1998 se

concretó en un creciente desempleo (8% en 1994, 9,5% en 1995, 11,3% en 1996, 12% en 1997 y 16% en 1998), un déficit fiscal en aumento (3% del PIB en 1998) y una tasa de cambio que entre 1991 y 1998 perdió el 30% de su valor, con lo cual se elevó el precio de los productos y se afectaron las exportaciones; además, como la banca central impuso altas tasas de interés para disminuir la inflación, tanto la demanda como la inversión se desmotivaron.

El primer anuncio para que los gremios comenzaran a preocuparse se presentó cuando en 1995 Estados Unidos no certificó plenamente a Colombia en su lucha contra las drogas y se limitó a otorgar una exención basada en su "interés nacional", lo que de hecho equivalía a una descertificación, o sea, un castigo. La certificación es un mecanismo que busca una máxima colaboración de los países en la lucha contra las drogas que adelanta Estados Unidos; en caso de que se establezca que un Estado no colabora en los términos requeridos (y los norteamericanos son los únicos que establecen los parámetros de evaluación y la estrategia de lucha) se imponen variadas sanciones, entre las cuales está la "descertificación"; el problema adicional que conlleva el mecanismo certificatorio es que impone la carga de la culpa sobre los países productores, y deja a los países consumidores en el plano de víctimas. La certificación fue creada en 1986, aunque sus antecedentes se ubican en distintas leyes como el *Immigration and Nationality Act* de 1952, el *State Department Basic Authorities Act* de 1956, el *Foreign Assistance Act* de 1961, el *Narcotics Control Trade Act* de 1974, el *Caribbean Basin Economic Recovery Act* de 1981 y el *Aviation Drug Trafficking Control Act* de 1984.

Hasta 1994 la evaluación para otorgar la certificación se hacía a partir de criterios cuantificables: hectáreas erradicadas, droga incautada, laboratorios destruidos y delincuentes capturados; desde 1995 el nivel de corrupción asociado al negocio ilícito se incluyó para endurecer la lucha antidrogas. En el tire y afloje entre Colombia y Estados Unidos sobre este asunto se conoció (Tokatlian, *En el límite*, 1997) en altas fuentes de la Fiscalía General la escalofriante noticia de que casi el 65% de los miembros del Congreso había sido elegido en 1994 con dineros ilícitos; como quien dice, los congresistas mismos le habían endosado a Colombia la descertificación.

El segundo anuncio que elevó las preocupaciones de los gremios y del Consejo Gremial se presentó durante 1995 debido a la evidente relación entre la crisis política y lo que ya aparecía como una crisis económica. Primero, la Orden Ejecutiva norteamericana 12.978 de 1995, conocida como la "Lista Clinton", que bloqueaba las actividades comerciales y financieras de cerca de ochenta empresas y personas asociadas al Cartel de Cali, anunciaba una tendencia punitiva en las relaciones con Colombia que recaería directamente sobre sectores específicos, como el financiero o el del transporte aéreo, pese a que el impacto de dicha orden no se sintió más allá de las empresas y personas señaladas. Y segundo,

la actividad comercial comenzó a declinar, lo mismo que las de los sectores agrícola, industrial y de construcción; una queja gremial de conjunto basada en la relación entre crisis política y crisis económica se dirigió al presidente Samper, quien desestimó los términos de esta. Sin embargo, los empresarios no se quedaron quietos y emprendieron un intenso cabildeo en los Estados Unidos para evitar las sanciones y la descertificación; incluso el sector financiero pidió y obtuvo capacitación del Departamento de Estado en medidas de autorregulación para prevenir y restringir el lavado de dinero.

Los temores de los empresarios y del Consejo Gremial se convirtieron en realidad en 1996, y entonces tomaron la decisión política que los separaría del presidente Samper: pidieron su renuncia. En efecto, como ya mencionamos, comenzando el año Fernando Botero, el exministro de defensa, admitió su culpabilidad al reconocer que había recibido dineros del narcotráfico y señaló que el presidente sí sabía del ingreso de ellos durante su campaña. Luego vino en marzo la primera descertificación norteamericana (la segunda fue en 1997), de la cual puede señalarse que tuvo en cuenta las fallas del sistema de sometimiento a la justicia, la nómina de funcionarios de la rama ejecutiva y del Congreso que supuestamente era sostenida por el Cartel de Cali, la negativa a extraditar colombianos y, por supuesto, la aguda percepción de que la campaña electoral había sido financiada mayormente por los dineros ilícitos.

Entretanto, un hecho de importancia nacional agravó las preocupaciones empresariales. En agosto de 1996 más de 100.000 pequeños cultivadores de coca y amapola llevaron a cabo una protesta en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Cauca, debido a que la fumigación de los cultivos ilícitos y los incumplimientos estatales sobre soluciones a su situación los estaban condenando a la pobreza permanente y a la exclusión social. Fueron 47 días de paro y ocupación de municipios que dejaron seis muertos y setenta heridos.

Aquí es bueno señalar que el Consejo Gremial tenía grandes temores, pero poca fuerza de convocatoria y acción, y no logró captar el apoyo civil y ciudadano; las maniobras presidenciales, la operación divisionista en mayo que creó un gremio dentro del Consejo Gremial (la Unión Intergremial), que se opuso a la exigencia de renuncia del presidente, la absolución del Congreso al presidente y, en especial, el apoyo ofrecido por los grupos económicos a Samper contaron decisivamente en el intento fracasado de hacer retirar al primer mandatario. A propósito, recordemos que los más importantes grupos son 1) el Grupo de Empresas de Antioquia, conocido como Sindicato Antioqueño, 2) el Grupo Empresarial Bavaria, 3) la Organización Ardila Lülle y 4) el Grupo Aval (Luis Carlos Sarmiento Angulo). El Sindicato Antioqueño no apoyó al presidente Samper, mientras que los demás sí lo hicieron.

Las FARC a la ofensiva

Como si lo ocurrido fuera poco, las tribulaciones del presidente Samper se convirtieron en pesadilla en la segunda parte de su mandato, cuando las FARC arremetieron contra las Fuerzas Armadas y utilizaron sus éxitos militares sobre ellas para restarle legitimidad al jefe del Ejecutivo, a su obra de gobierno y a la rama Legislativa. La paz no pudo ser la enseña del mandatario, sobre todo cuando los jefes de las FARC señalaban que no podían negociar con un presidente débil.

En desarrollo de las conclusiones militares y políticas de la Octava Conferencia Nacional en 1993, la guerrilla decidió modificar su estructura organizativa. Fueron creadas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para emprender acciones militares ofensivas con base en los bloques de frente, los comandos conjuntos regionales y el Comando General, que dirigiría la lucha contra el Estado dentro de lo que en estrategia militar se denomina "guerra de movimientos". Las conclusiones mostraban continuidad con las decisiones de la Séptima Conferencia (1982) y un evidente fortalecimiento militar. Señalemos que en esta última se determinó doblar los frentes de guerra, consolidar el Estado Mayor y el Secretariado, urbanizar el conflicto e incrementar los recursos económicos mediante el secuestro, las extorsiones y la aplicación de un impuesto al narcotráfico.

La aplicación rigurosa de las determinaciones de la Octava Conferencia, el aumento de sus recursos financieros, la utilización exitosa de las redes de inteligencia humana y una amplia experiencia en la guerra irregular hicieron posible que en el periodo 1996-1998 las FARC alcanzaran el punto más alto en sus combates contra el Estado. En efecto, a las Fuerzas Militares de Colombia les fueron propinados fuertes golpes mediante la concentración de masa y movilidad para atacar puntos fijos; también oficiales de alto rango perdieron la vida, fuerzas élite del Estado fueron diezmadas, se capturaron centenas de soldados y se incautó valioso material de artillería liviana. Las acciones militares de las FARC entre 1996 y 1998 fueron las siguientes (Torres Del Río, 2008):

1. En límites con el Putumayo, en Puerres, Nariño, el 14 de abril de 1996, los frentes 29, 32 y 48, con un número aproximado de 340 guerrilleros, atacaron a un contingente del grupo de caballería mecanizado núm. 3; resultaron muertos un suboficial y 30 soldados y 28 quedaron heridos.
2. En agosto fue atacada la base militar de Las Delicias, en Puerto Leguízamo, departamento del Putumayo, orgánica del Batallón de Selva núm. 49, por los frentes 14 y 15 y la columna móvil Teófilo Forero del

Bloque Sur, sumando unos 750 hombres. El resultado fue 2 oficiales, 7 suboficiales y 18 soldados muertos, y capturados más de 60.

3. En septiembre una unidad militar fue emboscada en La Carpa, Guaviare, de lo cual resultaron muertos 24 militares de la Brigada Móvil núm. 2.
4. En febrero de 1997 en San Juanito, Meta, cayeron sin vida unos 20 militares cuando fueron sorprendidos al descender de un helicóptero.
5. En julio de 1997 fue derribado en Arauca un helicóptero que transportaba personal militar; se reportaron como muertos 2 oficiales y 18 soldados.
6. También en julio, en Arauquita, departamento de Arauca, fueron emboscados y muertos 10 militares.
7. En octubre, en San Juan de Arama, Meta, otra patrulla cayó emboscada, con un resultado de 17 militares muertos.
8. El 21 de diciembre de 1997 los frentes 2, 14 y 34 (unos 400 hombres) atacaron la base militar del Batallón de Infantería núm. 9 en el cerro Patascoy, en límites de Nariño y Putumayo, con un resultado de 22 soldados muertos y 18 capturados.
9. El 2 de marzo de 1998 en la quebrada El Billar, departamento de Caquetá, la columna móvil Teófilo Forero del Bloque Sur de las FARC y los frentes 14 y 15 concentraron unos 750 hombres en área selvática y atacaron al batallón de contraguerrillas 52 de la Brigada Móvil núm. 3 con 157 hombres; el resultado fue de 62 muertos, 5 heridos y 43 capturados.
10. El 3 de agosto de 1998 ocurrió el ataque a la base antinarcóticos en Miraflores, departamento de Guaviare, la cual se había reforzado con 165 hombres del Batallón de Ingeniería núm. 19; hubo 13 muertos, 73 capturados y 18 heridos del Ejército, y 3 muertos, 56 capturados y 8 heridos de la Policía Nacional; con unos 600 hombres el accionar insurgente fue adelantado por los frentes 1, 7, 44 y la columna móvil Juan José Rondón del Bloque Oriental.
11. El 4 de agosto fue atacada la base de Uribe, departamento del Meta, que contaba con una compañía de 168 hombres del Batallón Vargas y dos compañías de contraguerrilla con 165 soldados del Batallón núm. 32; el saldo fue de 29 muertos, 38 heridos y 7 capturados; unos 600 hombres de los frentes 26, 27, 40 y 43 de las FARC fueron los responsables del hecho.
12. El 14 de agosto de 1998 en la quebrada Tamborales de Mutatá, en los límites entre Antioquia y Chocó, las FARC atacaron con un resultado superior a los 50 muertos y más de 100 capturados.

13. El 14 de agosto se presentó el ataque contra un pelotón de 36 soldados del Batallón Voltígeros y una compañía con 88 soldados del Batallón de Contraguerrillas núm. 35 en Pavarandó, Antioquia, con un saldo de 14 muertos, 14 heridos y 9 capturados; las FARC contaron con un número aproximado a los 800 hombres de los frentes 5, 18, 34, 57 y 58 del Bloque Noroccidental.
14. El primero de noviembre de 1998 en Mitú, departamento de Vaupés, ocurrió el ataque a un puesto de policía con 114 hombres; la respuesta del Ejército provino de los batallones de contraguerrillas 7, 52, 53 y 54 con un total de 1.200 hombres que recuperaron la zona, pero a un costo elevado: para la Policía Nacional, 19 muertos, 9 heridos y 72 capturados, y para el Ejército, 16 muertos y 28 heridos. Los responsables fueron unos 1.400 hombres de los frentes 1, 7, 16, 44, la columna móvil Juan José Rondón y las Fuerzas Especiales del Bloque Oriental de las FARC.

En todas estas acciones el Derecho Internacional Humanitario brilló por su ausencia. Fueron utilizadas armas no convencionales –minas antipersonales, cilindros de gas utilizados como cañones–, "niños soldados" hicieron parte de las columnas de la guerrilla, la población civil fue desplazada en medio de los combates e involucrada a la fuerza y obligada a "ser parte" de uno de los actores en contienda, se cometieron actos terroristas, entre otros hechos claramente condenables. Irónicamente el presidente Samper había sancionado la Ley 171 de 1994 aprobatoria del Protocolo II de 1977, adicional a los convenios de Ginebra de 1949, vieja aspiración de los grupos insurgentes y una de sus condiciones para su negociación política con el Estado. Recordemos que los Convenios mencionados son cuatro y se refieren a los conflictos armados internacionales; tienen en común el Artículo 3°, cuyo objetivo es la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales. El Protocolo II, con 28 Artículos sobre conflictos armados no internacionales, completa y desarrolla el Artículo 3° común. No sobra advertir que debido a los altos niveles observados en las violencias y al elevado grado de degra-dación a que había llegado el conflicto armado en el país, en 1996 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió abrir en Colombia una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La política internacional

La crisis política interna afectó notablemente el ejercicio de las obligaciones internacionales de Colombia y no les permitió a la Cancillería ni al Ejecutivo proyectarse en la comunidad internacional. También hay que tener en cuenta otras consideraciones de fondo, estructurales, que explican el deficiente desempeño de Bogotá en el sistema mundial: la debilidad organizacional de la

Cancillería, sus escasos vínculos con otros ministerios para proyectar una política común (defensa, hacienda, comercio exterior), la escasa preparación del personal diplomático para el desempeño de sus tareas (idiomas, percepciones estratégicas mundiales, conocimiento del desempeño de otras cancillerías, entre otras deficiencias), clientelismo y la más significativa: la inexistencia de una política exterior. Vistas así las cosas, y considerando la crisis política interna, Colombia no pudo aprovechar la oportunidad que se le presentó cuando ocupó la presidencia del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), entre 1995 y 1998.

En cuanto al Asia, el gobierno colombiano afianzó su papel en el Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico; en 1995 se solicitó el ingreso al foro denominado Cooperación Económica del Asia Pacífico y se realizaron viajes a China, Indonesia y Corea sin resultados positivos.

De cara a la Unión Europea, el gobierno decidió emprender una política de acercamiento con la finalidad de tener alternativas comerciales, dadas las dificultades apreciadas en los vínculos con Estados Unidos; muestra de ello fue el apoyo a la candidatura italiana para ejercer la dirección de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, como presidente de los NOAL, la abstención frente a las pruebas nucleares francesas en el Atolón de Mururoa en 1995.

Las relaciones con Venezuela tuvieron graves dificultades, derivadas parcialmente del conflicto armado interno. En octubre de 1995 el ELN atacó el puesto militar de Carabobo, en Venezuela, y causó la muerte a ocho infantes de marina venezolanos. La airada respuesta del gobierno del país vecino incluyó la tesis de que se desarrollaría la "persecución en caliente" en territorio colombiano a los agresores, hecho que se produciría en acciones armadas posteriores, como en la parte colombiana de la serranía del Perijá; esta última acción condujo a conversaciones sobre la demarcación fronteriza y la densificación de los hitos. También se produjo una incursión venezolana en el municipio de Tibú, hecho confirmado por la Comisión de Verificación nombrada por el gobierno de Colombia. Entre 1996 y 1997 ocurrieron nuevos ataques de la guerrilla colombiana en la serranía del Perijá y en los estados de Táchira y Apure. El 17 de agosto de 1998, el jefe paramilitar Carlos Castaño declaró en entrevista a la revista *Semana* que su organización estaba disputándole militarmente a la guerrilla del ELN un amplio territorio fronterizo, y admitió que había recibido la promesa de financiación de 140 comerciantes y ganaderos de los estados de Zulia y Barinas con el fin de crear un frente paramilitar en la frontera. A mediados de 1997, como lo recuerda Javier Torres Velasco ("Venezuela y Colombia", 1999), Pompeyo Márquez, presidente del Consejo Nacional de Fronteras de Venezuela, admitió que había solicitado a las FARC "respetar un acuerdo suscrito en 1992" con ellas mediante el cual se comprometían a respetar la soberanía venezolana, a no secuestrar ciudadanos de ese país y a no operar en Venezuela. En octubre de 1995

una incursión militar de la Guardia Nacional venezolana, que se consideró violatoria de la soberanía nacional de Colombia, denominada "Sierra 8", dejó al descubierto unas 200 hectáreas colombianas sembradas con amapola; en la acción se incendiaron algunas casas y se detuvieron unos cinco campesinos, de los cuales uno apareció muerto. Lo aquí mencionado es una evidencia más de que la seguridad colombiana en las fronteras era ya un *problema* internacional.

Por último, refirámonos a la presidencia colombiana en el movimiento de los NOAL. Cuando fue asumida por Ernesto Samper en 1995, todo tipo de problemas internacionales e internos asediaban y agotaban al foro fundado en 1961. Desde 1989, en la IX cumbre de Belgrado sus integrantes habían manifestado las incertidumbres sobre el futuro del orden mundial y el papel que podrían cumplir; la terminación de la Guerra Fría los ponía ante nuevas realidades y, de hecho, cuestionaba una de las razones de su existencia: el no alineamiento entre Occidente y el mundo soviético; con todo, los NOAL continuaron con sus objetivos renovados: 1) una paz estable y duradera basada en el desarme y el arreglo pacífico de las controversias; 2) un diálogo constructivo con los países desarrollados; 3) el apoyo a los pueblos coloniales dominados y a aquellos bajo ocupación ex-tranjera en su empeño por la autodeterminación e independencia; 4) la preservación de los equilibrios ecológicos; 5) la promoción de los derechos humanos y las garantías individuales, y 6) reforzar el apoyo a las Naciones Unidas. También en la cumbre se habían condenado el secuestro y el terrorismo.

La X cumbre se celebró en Yakarta, Indonesia, en septiembre de 1992 en medio de una realidad que traslucía el hegemonismo militar de los Estados Unidos –especialmente en la guerra contra Iraq en 1991–, el creciente peso de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), y la actuación unilateral de las potencias europeas, siempre deseosas de mantener sus propias estrategias de seguridad y defensa frente a las pretensiones norteamericanas de bloquear la emergencia de un rival, o un grupo de ellos, en Europa y en la masa euroasiática. Por su parte, como ha sido tradicional y como lo veían los integrantes de los NOAL, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuaba adversamente frente a los intereses de los países en desarrollo, coloniales y semicoloniales, y frente a los de las llamadas potencias emergentes. De nuevo, y fieles a sus objetivos primigenios, los NOAL insistieron en varios aspectos: que el foro era el espacio apropiado para que los países atrasados mantuvieran la solidaridad y expresaran sus aspiraciones, que había que reformar el sistema económico mundial y democratizar las Naciones Unidas, que era inaceptable el uso unilateral de la fuerza para imponer determinadas concepciones sobre la democracia o sobre los derechos humanos y que colaborarían en la defensa de estos últimos.

En tan débiles condiciones de actuación política internacional por parte de los NOAL, Colombia asumió la dirección del movimiento (1995-1998) en la

XI cumbre, que aconteció en Cartagena de Indias, en octubre de 1995. Recordemos que el ingreso de Colombia como miembro pleno a los NOAL tuvo lugar durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), pese a las resistencias "parroquiales" de buena parte de la dirigencia económica y política; entre las razones expuestas por Betancur para su solicitud de ingreso hay que destacar aquella que enfatizaba en la soberanía y en el imperativo de no ser satélite de ningún centro de poder. Con otras razones y diferente contexto nacional e internacional, el presidente Samper señalaría en una de las reuniones de los NOAL que "el unilateralismo [estadounidense] es el nuevo nombre del imperialismo".

Mencionemos brevemente algunas de las gestiones llevadas a cabo durante los tres años de presidencia de los NOAL. Sin que expresara una reorganización estructural del Movimiento, Colombia promovió: 1) una ágil metodología de trabajo; 2) la dinamización de los grupos de trabajo para que abordaran las problemáticas centrales de la agenda (derechos humanos, intervencionismo unilateral, deuda externa, desarrollo, entre otros); 3) la intervención, sin éxito, en la solución de los conflictos (solo en un caso los NOAL propiciaron una negociación pacífica entre Irán e Iraq); 4) el impulso a la coordinación del movimiento manteniéndolo como foro importante en la comunidad internacional; 5) la creación de un centro de cooperación internacional Sur-Sur especializado en investigación; 6) la coordinación entre los NOAL, el Grupo de los 77 y China; 7) los acercamientos con el Norte mediante reuniones con los sucesivos presidentes del g-77; 8) la agitación de ideas; 9) los compromisos sobre puntos específicos de la agenda mundial: el tráfico ilícito de drogas y el medio ambiente, y 10) la intervención en los puntos respectivos de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativos al desarme, los ensayos nucleares, los asuntos económico-sociales y los derechos humanos, entre otros.

Como se ha podido apreciar, el cuatrienio 1994-1998 fue intenso desde todo punto de vista. La crisis política afectó al conjunto de los partidos, del Congreso, de los gremios, de las comunidades, de las Fuerzas Militares, de la Justicia y de la Iglesia católica, y perturbó las relaciones entre todos; tampoco permitió avanzar en los distintos programas sociales impulsados desde el Estado ni proyectar a Colombia hacia el exterior. La penetración de los dineros del narcotráfico en distintas esferas políticas, económicas y sociales deterioró parcialmente la credibilidad en la institucionalidad. Aprovechando al máximo la coyuntura, las FARC pudieron concretar diversas acciones militares que menoscabaron la autoridad castrense y estatal. En fin, son muchas las lecciones que se pueden extraer de la situación vivida en esos cuatro años; los colombianos podemos y debemos aportar en la evaluación de lo sucedido.

Capítulo 14
La paz frustrada

Las elecciones presidenciales de 1998 se tejieron alrededor de la promesa del cambio social, vinculado a una solución política negociada del conflicto armado, como se apreció en los lemas de los dos principales candidatos: el de Pastrana Arango fue "El verdadero cambio es Andrés", y el de Horacio Serpa, "El verdadero cambio es la paz"; incluso como presidente Andrés Pastrana denominó su plan de desarrollo "Cambio para construir la paz". Uno y otro asociaron sus propuestas a reformas que, por una parte, cuestionaban tradicionales y diversos intereses locales y regionales y, por otra, enfrentaban los proyectos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) –contrainsurgentes, antirreformistas, defensores de un orden rural redefinido por los intereses del narcotráfico y que, además, contaban con el apoyo de buena parte de propietarios rurales (Romero, 2003)–. Luego de un proceso difícil, las AUC fueron centralizadas en abril de 1997 bajo el mando de Carlos Castaño, y durante todo el año 1998 incrementaron los ataques contra la población civil, fortaleciéndose política y militarmente ante las perspectivas de un proceso de paz que rechazaban.

Las FARC, por su parte, que en 1998 cerraban un ciclo de continuos golpes exitosos contra las Fuerzas Militares, aparecían en el escenario como un ejército irregular que se podía sentar frente al gobierno en igualdad de condiciones para negociar una salida política. En el fiel de la balanza política, ambos actores armados, las AUC y las FARC, incidieron en la campaña electoral; en el medio, y como combustible del conflicto, el narcotráfico.

Varios fueron los candidatos presidenciales. Como en el Partido Liberal no se pudo concretar la consulta popular para seleccionar al mejor candidato, se optó por una Convención Nacional que finalmente eligió a Horacio Serpa Uribe; este fue bastante criticado por las FARC, pues no lo creían apto para dirigir un proceso de paz y, además, le cuestionaban su gestión como ministro del Interior de Ernesto Samper. El exfiscal Alfonso Valdivieso, liberal, decidió adherir a la

campaña de Andrés Pastrana Arango. En las filas conservadoras los aspirantes fueron Juan Camilo Restrepo y Andrés Pastrana, quien ganó la votación en la Convención Nacional Conservadora y contaba con el apoyo político de las FARC para sus propuestas de paz. Los llamados "Independientes" –alianza integrada por Nohemí Sanín, Antanas Mockus y Carlos Lleras de la Fuente– realizaron una Convención cuyos resultados favorecieron a Nohemí Sanín con algo más del 70% de los votos; Mockus pasó a ser el compañero de fórmula de Sanín. Otro independiente fue el general (r) Harold Bedoya, quien se presentó como el candidato de Fuerza Colombia.

En la primera vuelta de la elección presidencial, verificada el 31 de mayo de 1998, Horacio Serpa obtuvo 3.634.823 votos, y Andrés Pastrana, 3.607.945; Nohemí Sanín alcanzó 2.825.706 sufragios, lo que la convirtió transitoriamente en la gran electora. En la segunda vuelta, el 21 de junio, por Horacio Serpa y María Emma Mejía, del Partido Liberal, se depositaron 5.658.518 votos; por Andrés Pastrana y Gustavo Bell Lemus, de la Gran Alianza por el Cambio, 6.114.752. Como presidente electo, el 9 de julio de 1998 Pastrana sorprendió a todos los sectores políticos, económicos y sociales al reunirse con el jefe máximo de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, conocido como Tirofijo; con la reunión y el nombramiento, el 11 de julio del mismo año, de Víctor G. Ricardo como alto comisionado para la paz –reemplazado el 28 de mayo del 2000 por Camilo Gómez Alzate–, se inauguró el proceso de negociaciones tendientes a una solución política negociada con miras hacia la paz.

Cuarenta y dos mil kilómetros cuadrados

Para poner en marcha el proceso de paz, el presidente Pastrana les concedió a las FARC, en enero de 1999, una zona de 42.000 kilómetros cuadrados en el sur del país, equivalente al tamaño de Suiza, con el fin de convertirla en un "laboratorio de paz" donde el diálogo político se adelantara basado en una agenda; las Fuerzas Militares no ingresarían mientras el experimento avanzara. La denominada "zona de despeje" tenía a San Vicente del Caguán, municipio del departamento del Caquetá, como centro de actividades; también incluyó a Mesetas, Vistahermosa, Uribe y La Macarena, municipios ubicados en el departamento del Meta. Esta zona sobrevivió hasta la quinta prórroga decretada por el gobierno.

Haciendo un paréntesis, mencionemos que, con diferencias importantes, se intentó crear otra zona de despeje para entablar negociaciones con la guerrilla del ELN. Esta había realizado contactos no oficiales con el gobierno de Ernesto Samper: el preacuerdo del Palacio de Viana (España), el acuerdo de Puerta del Cielo, en Wurzburg, Alemania –en el que las conferencias episcopales de Alemania y de Colombia participaron como moderadoras, y la autodenominada

sociedad civil, junto con el Comité Nacional de Paz, inició el proceso de paz con la ratificación de la propuesta del ELN de la Convención Nacional como mecanismo para la amplia participación social con miras a un proceso de conversaciones conducentes a la superación del conflicto armado–, y conversaciones en Caracas a comienzos de 1999 con el gobierno de Andrés Pastrana. Fruto de tales pasos hacia un eventual proceso de paz fue la propuesta de crear en el sur del departamento de Bolívar una "zona de encuentro" para los diálogos entre la administración de Pastrana y el ELN (Vargas, 2004); a ello se opusieron los poderosos grupos paramilitares que controlaban esa región en alianza con algunos sectores locales. De todos modos, hay que señalar que el ELN no contribuyó a la concreción de su propuesta, pues en reacción a lo mencionado continuó con la práctica de los secuestros, primero de un avión de Avianca y luego de un grupo de feligreses católicos en una iglesia de Cali. Posteriormente en el "Acuerdo por Colombia", firmado en noviembre del 2001, se reconoció la inviabilidad de una "zona de encuentro". Luego de diversos intentos para concretar fórmulas de negociaciones, el presidente Pastrana decidió terminar el proceso el 31 de mayo del 2002. Por último, nos parece necesario establecer una diferencia entre los dos procesos mencionados: mientras que las FARC privilegiaron las conversaciones con el Estado, el ELN enfatizaba en la sociedad civil.

Retomando lo relativo a las negociaciones con las FARC y a la zona de despeje, desde el inicio se advirtieron las debilidades en el enfoque y en los mecanismos para su desarrollo. La elaboración de una agenda de negociaciones sin previa suspensión de las acciones armadas por la guerrilla era un elemento no digerible para las Fuerzas Armadas y, en los hechos, se convirtió en un pesado fardo para los negociadores del gobierno; para las FARC significó el punto máximo de su protagonismo político-militar, pues, al fin y al cabo, en sus proyecciones la paz y la dejación de las armas no estaba incluida, al menos para el cuatrienio. Para las organizaciones paramilitares todo el proceso era inadmisible; su "alianza funcional" con los grupos de poder local, con sectores de las Fuerzas Armadas y con narcotraficantes buscaba deshacer el andamiaje gubernamental (Romero, 2003). Para buena parte de la dirigencia nacional civil, el experimento no hacía más que traslucir la notoria debilidad del Estado y la ausencia de un liderazgo nacional fuerte y con vocación de victoria sobre los rebeldes; la realidad les exigía pasar el trago amargo y prepararse para un proceso futuro distinto en torno al conflicto armado interno.

Sin planificación gubernamental, entonces, las complejas relaciones con las FARC estaban destinadas al fracaso. Cuando el 7 de enero de 1999 se instaló la mesa de negociaciones en San Vicente del Caguán y las FARC argumentaron que "Tirofijo" había dejado la silla vacía porque temía por un atentado contra su vida, estaban señalando reales obstáculos e indicando las deficiencias generales

del proceso; días después la guerrilla congeló las conversaciones aduciendo que el gobierno no combatía a los paramilitares e incluso negó el acceso a la zona a una comisión internacional de verificación, pues no estaba contemplado en los pactos. Previamente, en noviembre de 1988, habían exigido que lo pactado con el gobierno se cumpliera; si este había aceptado que existiera una zona despejada, la presencia del Batallón Cazadores bloqueaba el inicio de las negociaciones; el hecho, además, expresaba los desacuerdos entre el gobierno civil y el alto mando militar.

Entretanto, infortunadamente, el enfrentamiento entre las guerrillas y los paramilitares para lograr el control sobre zonas específicas y sobre recursos y poblaciones dejaba saldos trágicos en la población civil; un doloroso ejemplo fue la masacre cometida por las FARC en Bojayá (Chocó) el 2 de mayo del 2002 al lanzar un cilindro de gas cargado de explosivos contra más de un centenar de inermes pobladores que se habían protegido en la iglesia del pueblo; por su parte, los paramilitares mostraron tanta sevicia como la guerrilla al asesinar a más de 60 habitantes de la población de El Salado, en los Montes de María, el 18 de febrero del 2000 (Sánchez, 2009). Así mismo, las FARC crecieron en número y se fortalecieron mientras duró la zona de despeje; la capacidad militar de las AUC y sus efectivos se aumentaron en Norte de Santander, Montes de María, departamento de Sucre, Urabá chocoano, Antioquia, Magdalena Medio, Valle del Cauca, parte del piedemonte llanero y suroccidente del país, incluido el Putumayo (Romero, 2003).

Otros hechos llamaron la atención de la opinión pública nacional e internacional. A mediados de junio del 2001 las Fuerzas Militares denunciaron que las FARC utilizaban la zona de despeje para armarse, esconder a los secuestrados, preparar atentados, traficar con drogas y ganar espacios mediáticos mediante la liberación de 242 policías y soldados que habían capturado en combates previos, denuncia que fue respondida por las FARC con la suspensión de los diálogos y con la acusación de que el gobierno permitía el sobrevuelo de aviones de guerra y controles castrenses en las afueras de la zona.

Las relaciones entre el gobierno civil y el estamento castrense también fueron motivo de tensión. Tradicionalmente las conversaciones de paz con los grupos guerrilleros habían ocasionado serias diferencias entre aquel y este, generando la destitución de los ministros militares de defensa o de los comandantes del ejército (Fernando Landazábal en el gobierno de Belisario Betancur, Rafael Samudio en la administración de Virgilio Barco y Harold Bedoya en el periodo de Ernesto Samper). La novedad durante el gobierno de Pastrana fue que el entonces ministro civil de defensa, Rodrigo Lloreda Caicedo, renunció en mayo de 1999 por profundos desacuerdos con la decisión presidencial de prorrogar la zona de despeje, y también por el hecho de que, previamente, la Presidencia

había ordenado el retiro de dos generales acusados de promover la conformación de grupos paramilitares (la Procuraduría General de la Nación había elaborado una lista de altos oficiales que podrían estar involucrados en investigaciones por supuestos vínculos con los paramilitares). La reacción del sector castrense frente a la difícil situación fue fuerte e impactante: sus más altas autoridades amenazaron con pedir la baja del servicio activo: 17 generales, incluido el comandante del Ejército, y más de 100 coroneles y mayores, además de otros oficiales y suboficiales (Romero, 2003).

Por otra parte, se hace necesario referirnos a los derechos humanos. Por supuesto que tanto las FARC como las organizaciones paramilitares los habían violado con actos terroristas y masacres contra la población civil. Pero la atención gubernamental había descuidado su tratamiento; de acuerdo con Gustavo Gallón (2002), el planteamiento central de la "diplomacia para la paz" había consistido en suponer que una vez se consiguiera la paz cesarían las violaciones respectivas y las infracciones al derecho internacional humanitario, razonamiento que logró influir en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas e hizo disminuir con ello las críticas sobre la situación en Colombia, incluso cuando en diciembre de 1999 el gobierno objetó la ley sobre desaparición forzada aprobada por el Congreso. Respecto a la aprobación del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional, la resistencia del gobierno nacional para su aprobación se mantuvo hasta mayo del 2002, después de que una reforma constitucional la hizo posible; la ratificación se verificó el 5 de agosto del mismo año, pero con la salvedad, hecha de común acuerdo con el electo presidente Álvaro Uribe Vélez, de que durante siete años la Corte no tendría competencia para conocer de crímenes de lesa humanidad cometidos en Colombia.

Todo ello concluyó el 20 de febrero del 2002 cuando el presidente Pastrana unilateralmente anunció que el proceso de diálogo y negociación terminaba y que les daba 48 horas a las FARC para salir de la zona desmilitarizada, a partir de las cuales las Fuerzas Militares ingresarían; la gota que rebasó el vaso fue el secuestro, en pleno vuelo, del senador Jorge Eduardo Gechem y el posterior aterrizaje del avión en una carretera cerca a la zona de despeje, a la cual condujeron al legislador. Días antes las FARC habían secuestrado a la candidata presidencial Íngrid Betancur, del Partido Verde Oxígeno, y a su jefe de debate, Clara Rojas, quien en medio del cautiverio fue nombrada por ese partido como su compañera de fórmula. El secuestro nunca cesó durante la vigencia de la zona de despeje y devino en némesis para las FARC, nacional e internacionalmente. "Usted la ha convertido [la zona de despeje] en una guarida de secuestradores, en un laboratorio de drogas ilícitas, en un depósito de armas, dinamita y carros robados", le dijo Pastrana a "Tirofijo" en la alocución televisiva del 20 de febrero del 2002.

La reforma de las Fuerzas Militares

El que se les hubiera concedido a las FARC la extensa zona de despeje no significaba suspender el accionar de las Fuerzas Armadas colombianas. En efecto, a partir de 1998 desde el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares, contando con la asesoría y ayuda de Estados Unidos, se emprendió la más profunda reforma castrense, recuperando para las Fuerzas Militares su iniciativa táctica y obligando a las FARC a retroceder. La coyuntura político-militar permitió la confluencia de la reforma militar, la implementación del Plan Colombia y la concesión de la zona de despeje a la guerrilla de las FARC. El diseño y dirección del proceso de reestructuración-transformación le correspondió a los generales Fernando Tapias y Jorge Mora, como máximas autoridades, y a un destacado grupo de oficiales. La transformación militar comprendió tres aspectos complementarios: 1) cambios institucionales, 2) nuevas tecnologías, y 3) una nueva doctrina.

Dos de las principales operaciones militares llevadas a cabo contra las FARC fueron "Gato Negro" y "Siete de Agosto", ambas durante la vigencia de la zona de despeje. En la primera, entre marzo y abril del 2001, la Cuarta División, la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), la Armada y la Fuerza Aérea capturaron en la selva del Vichada al narcotraficante brasilero Luis Fernando Da Costa, alias "Fernandinho", de quien se decía era gran aliado de las FARC, y tomaron un importante corredor de selva y ríos que utilizaba esta guerrilla; la operación castrense se realizó en la regiones de San José de Ocuné, Puerto Príncipe, Guerima, Puerto Lindo, El Lomo, Chupabe, Cumaribo y San Felipe (Vichada) y Barrancominas (Guainía). En agosto del 2001 aconteció la mayor operación de contrainsurgencia, que fue la respuesta al intento de las FARC de tomar la base de Carimagua y de recuperar el corredor que habían perdido en la operación "Gato Negro"; participaron 4.000 soldados de la Fudra, apoyados por 20 helicópteros y aviones de combate contra unos 1.300 guerrilleros.

Este proceso de reforma fue desarrollándose a la par con la modificación de la percepción que se tenía del escenario político y militar. Hasta finales de los años noventa se consideraba que las acciones de la guerrilla expresaban una *alteración del orden público*; con los golpes recibidos y su impacto en la institución, las Fuerzas Militares comenzaron a trabajar conceptos como los de *masa* y *movilidad* para responder a la guerra de guerrillas, lo que implicaba que la situación de confrontación se analizaba como una *guerra* a la que se tenía que responder con *operaciones militares*. De acuerdo con un alto oficial del Ejército (Torres Del Río, 2008):

> La movilidad se adelanta a partir de la creación de la aviación del Ejército. ¿En qué se fundamenta la visión del Ejército? En el transporte de personal más que en el apoyo de fuego de combate, o en la entrega de armamento, que es lo que hace la Fuerza Aérea. Esa movilidad con muchos soldados tiene como resultado la masa para el combate.

Como la estrategia de las FARC proyectaba copar la cordillera oriental y dentro de ella cercar a la capital del país, su centro vital era Cundinamarca-Sumapaz. Frente a esa posibilidad, las Fuerzas Militares centraron su plan en la neutralización de los corredores de movilidad de la guerrilla, afectando la estructura orgánica de las Fuerzas Militares en tres niveles de consideración: 1), se crearon los batallones de alta montaña; 2), al servicio militar ingresaron miles de jóvenes del sector rural bajo la modalidad de los "soldados campesinos" o "soldados de mi pueblo", y 3) en la medida en que en cerca de 500 municipios de Colombia no había presencia de las Fuerzas Militares, la estrategia de defensa proyectó y puso en marcha la actuación combinada de los policías con los militares.

Otros aspectos importantes de este proceso fueron: la contratación de los soldados profesionales, el fortalecimiento de la Infantería de Marina (lanchas artilladas "Piraña") y de la Fuerza Aérea (aviones fantasma AC-47, helicópteros Black Hawk UH-60 Arpía), la modernización de las comunicaciones y la preparación para la guerra nocturna; así mismo, fue vinculado personal profesional civil a la conducción de las Fuerzas Militares. También se revisó y actualizó el marco legal de la carrera de oficiales y suboficiales y el Estatuto del Soldado Profesional; se mejoró el proceso de selección y reclutamiento con el Plan 10.000 y el Plan Fortaleza, con los cuales se pasó de 82.000 soldados combatientes en agosto de 1998 a 132.000 en agosto del 2002, o sea, un incremento de más del 60%, y de 22.000 a 55.000 soldados profesionales, lo que permitió reducir el número de soldados bachilleres.

El resultado de la reforma se aprecia así (Torres Del Río, 2008):

1. Comando Conjunto Operaciones Especiales
2. Coordinación Nacional de Inteligencia
3. Comando Conjunto Caribe
4. Fuerza de Tarea Conjunta
5. Agrupación Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas (Afeaur) (14)
6. Batallones de alta montaña (7)
7. Brigadas móviles (15)
8. Grupos Gaula (32)
9. Soldados campesinos (27.000)
10. Infantería de marina (4.355)
11. Escuadrones móviles carabineros (54)
12. Seis divisiones
13. Unidades especiales:

- Fudra
- Brigada contra el Narcotráfico
- Brigada de Aviación del Ejército
- Brigada de Fuerzas Especiales

La reforma, de acuerdo con Armando Borrero (Vargas y Patiño, 2006), potenció a las Fuerzas Militares y logró: 1) mejorar la calidad del talento humano; 2) reestructurar, tecnificar y modernizar la inteligencia militar; 3) fortalecer la capacidad operacional mediante la revisión del concepto estratégico; 4) aumentar la eficiencia gracias al mejoramiento de la función logística y administrativa, y 5) fortalecer la legitimidad institucional.

El Plan Colombia

Las reformas mencionadas fueron posibles, en parte, gracias al Plan Colombia, un paquete de ayuda militar a Colombia asociado a los esfuerzos propios de un proceso de construcción de la paz y de lucha contra el narcotráfico. El Plan obtuvo la primacía en la extensa agenda del presidente Pastrana, haciendo hincapié en el aspecto militar y postergando el tratamiento de la cuestión social. En la elaboración específica con fines nacionales participaron distintos organismos, como el Plan Nacional de desarrollo Alternativo (Plante), la Red de Solidaridad Social, la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Justicia, Interior, Medio Ambiente, Educación y Defensa; la cancillería se dedicó a la promoción internacional de la política de paz interna y a la definición de una corresponsabilidad mundial en la lucha contra el narcotráfico en lo que se denominó una "Diplomacia por la Paz".

La internacionalización del conflicto armado

Durante el gobierno de Andrés Pastrana el proceso de paz interno contó con la participación de actores externos (Estados Unidos, Europa, países vecinos y dos o tres países asiáticos y africanos), situación impensable tres o cuatro años antes, aunque se debe subrayar que durante el gobierno de Ernesto Samper se dieron pasos hacia la internacionalización del conflicto (aprobación del Protocolo II de Ginebra, apertura de una oficina para el Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, firma de un Convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja para facilitar su labor en favor del Derecho Internacional Humanitario y presencia de representantes internacionales, en julio de 1997, en la devolución que hicieron las FARC de 62 soldados y 10 infantes de marina en el municipio de Cartagena del Chairá, en el sur del país, que habían sido capturados en la toma de la base militar de Las Delicias).

Los hechos sugerían que la internacionalización era inevitable: 1) la utilización creciente de los dineros del narcotráfico como combustible para la guerra –armas, control territorial, logística, movilización– por parte de las organizaciones paramilitares y de las FARC, cuya diplomacia paralela era

bastante efectiva; 2) el incremento de las áreas de cultivo de coca; 3) la percepción continental de que el país era un factor perturbador de la estabilidad y la seguridad; 4) la sensación nacional de que las Fuerzas Armadas estaban perdiendo la guerra; 5) la ocurrencia de la mayor crisis económica en el país, que obligaba a obtener ayuda financiera de las entidades internacionales de crédito y de algunos Estados, y 6) la certeza del presidente de que Colombia necesitaba una ayuda similar a la del Plan Marshall, llevado a cabo para reconstruir Europa luego de terminar la Segunda Guerra Mundial. El Plan Colombia reafirmó la tendencia mencionada cuando en él se afirmó tajantemente que "el papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz" y que aquella podría "desempeñarse como mediadora, inspectora o, en una etapa posterior, verificadora del cumplimiento de los acuerdos realizados" (Carvajal y Pardo, 2002).

La internacionalización, además, sería realidad a partir de los atentados terroristas contra Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001. Como se recordará, ese día fanáticos extremistas de la red terrorista Al-Qaeda hicieron estrellar dos aviones contra las Torres Gemelas en Nueva York, uno más contra el Pentágono, en Virginia, y un cuarto que por fortuna no alcanzó ningún objetivo, en Pensilvania; las dos torres se desplomaron al cabo de algunas horas con un saldo de más de 3.000 muertos de distintas nacionalidades. La reacción del gobierno de George W. Bush se encaminó entonces hacia una persecución militar global del terrorismo, acompañada de un discurso ideológico que se insertó en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, de septiembre del 2002; la guerra contra Afganistán en 2001, la declaratoria de hecho del Estado de Emergencia Global y la justificación de la "guerra preventiva" fueron los tres pilares de la guerra contra el terrorismo. Cuando en Colombia se dio término a la zona de despeje, las FARC fueron tipificadas como grupo terrorista tanto por el gobierno de Pastrana como por la administración de Bush.

Condicionamientos y estrategias

En tanto que la ayuda militar y financiera provendría de Estados Unidos, el Plan nació condicionado; su cumplimiento tenía que ser certificado cada seis meses por el presidente norteamericano en seis niveles: 1) obligación del presidente colombiano para llevar a los oficiales acusados por violaciones de los derechos humanos a las cortes civiles, 2) obligación del comandante general de las Fuerzas Armadas de suspender a los oficiales acusados por violación de los derechos humanos, 3) compromiso de las Fuerzas Armadas de coo-perar con el gobierno en el castigo de oficiales que hubieran sido hallados culpables, 4) persecución y castigo a los grupos paramilitares, 5) desmantelamiento de los vínculos entre

los paramilitares y las Fuerzas Armadas, y 6) la erradicación antes del 2005 de la totalidad de los cultivos ilícitos.

Los objetivos del Plan fueron: 1) fortalecimiento del Estado, 2) reforma institucional, 3) guerra contra las drogas, y 4) -recuperación económica. Las estrategias se definieron así: 1) reactivación de la economía; 2) ajuste fiscal y financiero pactado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para imponer la austeridad en el gasto público; 3) un proceso de paz negociado y duradero que fuese una alianza estratégica contra el narcotráfico, la corrupción y la violación de los derechos humanos; 4) reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; 5) defensa de los derechos humanos e imposición de la justicia para evitar la impunidad; 6) impedir el flujo de los dineros del narcotráfico hacia la guerrilla y los paramilitares; 7) desarrollo alternativo para los pequeños cultivadores y protección ambiental (en el Magdalena Medio, el macizo colombiano y el suroriente del país); 8) participación social en la veeduría de los gobiernos locales, en los esfuerzos anticorrupción y en la resistencia frente a los grupos ilegales que secuestran, practican la violencia y producen el desplazamiento interno; 9) desarrollo humano con amplia cobertura en salud y educación, y 10) acción internacional para obtener la corresponsabilidad en la guerra contra las drogas y en el apoyo al proceso de paz.

LOS APORTES ESTADOUNIDENSES

Un Plan de esta naturaleza requería ingentes sumas de dinero. En el Congreso de Estados Unidos se discutía una ayuda a toda la región; ya Colombia había recibido de ese país una generosa partida para la Policía (US$173 millones en 1999) y para el periodo 2000-2001 se había aprobado un monto de US$330 millones para los militares y la Policía provenientes del presupuesto antinarcóticos de los departamentos de Estado y de Defensa. Las nuevas partidas fueron tramitadas por el embajador de Colombia, Luis Alberto Moreno, y el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos, Pete Romero. El Congreso norteamericano aprobó para la región US$1.319 millones, de los cuales US$860,3 millones se destinaron para financiar el tercer componente del Plan Colombia: la guerra contra las drogas. Así, Colombia fue el tercer receptor mundial de ayuda de Estados Unidos, después de Israel y Egipto, y el que más asistencia policial y militar recibía en toda América Latina y el Caribe.

Tabla 2
Ayuda de Estados Unidos a Colombia (2000-2001)
(Millones de dólares)

Concepto Militar	Valor	Concepto Civil	Valor
Operaciones sur de Colombia	325,1	Policía Nacional	123,1
16 helicópteros Blackhawk	208,0	2 helicópteros Blackhawk	26,0
30 helicópteros UH-1H	120,0	12 helicópteros UH-1H	20,6
Comunicaciones	12,0	Aviones de fumigación	20,0
Desarrollo y desplazados sur de		Bases aéreas	5,0
Colombia	25,0	Protección de fuerzas	5,0
Apoyo Departamento Defensa	91,8	Desarrollo alternativo	68,5
Batallones antidrogas	78,8	Ayuda a desplazados	37,5
Radar en Tres Esquinas	13,0		
Operaciones de interdicción	102,3	Derechos humanos y paz	54,0
Apoyo para interdicción	19,5	Reforma judicial	13,0
Aviones OV-10	10,0	Cumplimiento de la ley	45,0
Programa Riverine	12,0	------------------------------	
Pistas de aterrizaje	8,0	Subtotal civil	341,1
Subtotal militar	519,2	Total Plan	860,3

Fuente: Esquivel (2001).

Algunas críticas

La primera y más importante crítica, nos parece, se refiere al enfoque para confrontar un peligro real: el cultivo, procesamiento y comercialización de la droga. Como hemos analizado en capítulos anteriores, desde el comienzo del problema se consideró que el asunto se refería a los países productores, es decir, que el problema estaba ubicado en el lado de la oferta; para un tratamiento de choque se inició la llamada guerra contra las drogas, lo que llevó a la militarización, o sea, a incorporar como componente principal al estamento castrense. El Plan Colombia, entonces, catapultó la vía militar para eliminar al narcotráfico. Unida a su evolución, una segunda crítica se resaltó: la perspectiva estadounidense era la dominante; la visión europea, con énfasis en lo social y en un tratamiento de salud pública, se marginó (Carvajal y Pardo, 2002). Un punto de vista interesante se sumó a lo mencionado: la falta de concertación con los sectores determinantes del país, incluidos los indígenas, los campesinos, las ONG y el sector laboral organizado.

Pero lo que más motivó la discusión fue el hecho de que la guerra contra las drogas explayaba el conflicto social y el conflicto armado, e incrementaba los niveles de inseguridad ciudadana; primero, porque el narcotráfico alimentaba a las organizaciones armadas; segundo, porque las guerrillas comenzaron a tratarse como "narcoguerrillas", si bien esta categoría política no era asumida por la totalidad de los estamentos dirigentes colombianos ni por las autoridades

norteamericanas (a partir de la ruptura de las negociaciones con las FARC estas perderían su estatus de insurgentes); tercero porque en la medida en que el narcotráfico cubría el espectro nacional (corrupción, clientelismo, inseguridad, entre otros), la criminalización del conflicto social continuaba, y cuarto, porque las posibilidades de una intervención mayor en los asuntos internos y externos por parte de Estados Unidos ponía en entredicho los ya bajos niveles de autonomía y soberanía nacionales. Por supuesto, ni qué decir de la crítica relativa a la "urbanización" del conflicto armado por una especie de "efecto globo militar". El efecto de las fumigaciones también salió a relucir: de poco habían servido veinte años de aspersiones aéreas, pues la extensión de los cultivos se ampliaba día a día, y además las poblaciones se veían afectadas por distintas enfermedades y por la pérdida de los cultivos de pan coger.

La ejecución

La administración de los recursos para los programas sociales estuvo a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y su ejecución corría por cuenta del Fondo de Inversión para la Paz (96%), el Plante (2,5%) y el Fondo de Programas Especiales para la Paz (1,5%).

Pero se presentaron graves deficiencias. Una de ellas tuvo que ver con el Fondo de Inversión para la Paz, puesto que los recursos no eran asignados por departamentos, sino de acuerdo con los proyectos que se iban aprobando, normalmente presentados por comunidades que tenían mejor capacitación; lo anterior y la exigencia hecha a las comunidades de cofinanciar los proyectos condujeron a que los recursos se fueran concentrando en departamentos diferentes a los contemplados inicialmente, o sea, Caquetá, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

A lo mencionado agreguemos que los departamentos más afectados por los cultivos ilícitos eran los que menos recursos recibían. Para julio del 2001, de los $54.555 millones aprobados para 1.907 proyectos, los departamentos de Caquetá, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo apenas habían recibido $1.313,5 millones; en cuanto al empleo, mientras que en todo el país se crearon 21.933, en los departamentos aludidos apenas se llegó a 532.

Otra deficiencia se relacionó con la erradicación de los cultivos ilícitos, pues generaba un efecto perverso sobre el empleo; aquellos involucraban un alto volumen en comparación con el observado en las actividades agrícolas legales. Si se hubiera logrado la erradicación total de la coca y la amapola, la economía legal no estaría en capacidad, en el corto y en el mediano plazo, de absorber el total de la población que quedaría desempleada.

También debemos hacer notar la nula voluntad gubernamental para escuchar las advertencias de todo tipo, nacionales y extranjeras, respecto a las

fumigaciones aéreas con glifosato. El efecto inmediato de ellas fue la relocalización de los cultivos ilícitos, un desfavorable impacto ambiental y el perjuicio para la salud, humana y animal. Nos basta con señalar lo que la Contraloría General de la República advirtió en su momento (Torres Del Río, 2002):

> Los responsables de la ejecución de la política de erradicación afirman que no existe certeza científica sobre los efectos del glifosato en la salud humana y los ecosistemas; sin embargo, se encuentran [...] investigaciones de universidades y auditorías ambientales en nuestro país sobre [esos] efectos [...] en las que se reporta que el glifosato por inhalación causa irritación a la nariz y garganta; además, por contacto es irritante de la piel. Al mismo tiempo, por vía oral produce náuseas, vómito, dolor abdominal y epigastralgia.

Una última deficiencia, aunque no la menos importante, se refiere a la creación dentro de las Fuerzas Armadas de batallones antinarcóticos, puesto que la lucha contra el narcotráfico nunca debió ser un asunto castrense, sino de la Policía Nacional, entidad encargada de la persecución y captura de los delincuentes comunes. Las Fuerzas Armadas tienen obligaciones constitucionales de naturaleza distinta, que responden a la función que cumplen dentro del espectro social. De todos modos, con los recursos recibidos se crearon tres batallones antinarcóticos con un pie de fuerza entre 800 y 900 hombres cada uno: el primero se ubicó en la base de Tres Esquinas, en Caquetá, y entró en operaciones en 1999; el segundo, con sede en la base de Larandia, en Caquetá, inició actividades en 2000, y el tercero, apuntalado en Larandia, Caquetá, en 2001.

La asistencia europea

El grupo de países del Viejo Continente solo atendió el llamado colombiano en octubre del 2000, luego de vacilaciones y críticas diversas. Con 474 votos a favor y 1 en contra, el Parlamento Europeo expresó en enero del 2001 una resolución claramente contraria al Plan Colombia, a su enfoque militar de guerra contra las drogas y a su forma de cooperación. Se trataba de apoyar una solución política negociada, buscando una concertación con los distintos sectores sociales, protegiendo la biodiversidad y el medio ambiente, defendiendo el Estado de derecho y los derechos humanos, exigiendo el cumplimiento del derecho internacional humanitario, suspendiendo las fumigaciones aéreas, pues incrementaban el desplazamiento de la población, y buscando la cooperación regional, todo ello sin apelar a la estrategia militarista norteamericana (Carvajal y Pardo, 2002).

La percepción europea, sin embargo, no era monolítica; algunos países ofrecieron su apoyo incondicional, otros expresaron su respaldo pero

manifestando sus preocupaciones por varios aspectos del Plan Colombia; la mayoría mostró su escepticismo frente al Plan; en general, hubo dificultad para entender las operaciones que se verificarían y que tenían que ver con la injerencia en los asuntos internos de Colombia. En mayo del 2000 el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea Chris Patten le señaló al entonces canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto que las preocupaciones de la Comisión Europea se centraban en: 1) el componente militar del Plan Colombia, 2) la ausencia de implicación de los bandos en disputa, 3) la reforma agraria, 4) los problemas relativos a la tributación, y 5) la carencia de tratamiento de los derechos humanos.

De todos modos, el grupo latinoamericano de los representantes permanentes de los Estados miembros europeos acordó varios condicionamientos en torno a la ayuda: 1) el reconocimiento de la sociedad civil y las comunidades locales como actores fundamentales, 2) el entendimiento de que el gobierno colombiano tenía que contribuir financieramente con los proyectos, 3) impedir la intervención de los grupos armados en las regiones donde la Unión Europea actuaría, 4) la neutralidad y la transparencia en todos los programas, 5) la estrecha vinculación con los programas nacionales, 6) el respeto por los derechos humanos, 7) la redistribución de la riqueza, 8) la inserción de la Unión Europea en un contexto regional, y 9) hacer de ciertas regiones el punto central de la ayuda: Chocó, el macizo colombiano, el sur (Putumayo, Caquetá, Nariño), el Magdalena Medio y Cartagena del Chairá.

Sin embargo, la cooperación no reembolsable a 30 de septiembre del 2001 era tan solo una promesa. Según datos de la Contraloría General de la República en 2001 –cuando faltaba un año para terminar el gobierno de Andrés Pastrana y con el anuncio de las FARC en el que prometían "no un minuto de silencio, sino toda una vida de combate"– los aportes europeos "en estudio" serían (en millones de dólares): Alemania, 18; Noruega, 20; Canadá, 40; Países Bajos, 7,2; España, 24; Gran Bretaña, 7,02; Finlandia, 2,2; Suecia, 20; Francia, 18; Suiza, 20,5; Italia, 5, y Unión Europea, 126.

El conflicto social

El plan nacional de desarrollo del gobierno de Pastrana Arango, denominado "Cambio para construir la paz", de factura neoliberal –al igual que el de los dos gobiernos anteriores–, pretendía la superación del conflicto armado con la lógica del mercado, lo que excluía las reformas y la integración social. Rápidamente los trabajadores estatales, los pobladores urbanos, los campesinos, los indígenas y los estudiantes lo confrontaron mediante amplias movilizaciones, pese a que la intención del plan era:

> Convertir a Colombia en un país donde imperen la alegría y la confianza entre sus gentes, en donde el diálogo y la reconciliación sean los principios que animen a los colombianos, en donde la capacidad productiva de su población sea plenamente aprovechada y en donde cada persona sea la propietaria de esta gran nación [...]. Una nación con justicia social, propósitos comunes y valores sólidos. Una patria en la que el mérito y no los privilegios sea el que determine la prosperidad de los ciudadanos; un país que consolide la clase media más boyante y poderosa de América Latina, capaz de traspasar con confianza y orgullo las puertas del siglo XXI; y lo más importante [...] que Colombia viva en paz. (Lozano, 2002)

El conflicto social nunca disminuyó y, además, marchó paralelamente a la confrontación armada y a sus consecuencias. En 1997 se contabilizaba un millón de desplazados, cifra que para 2001 alcanzaba los 2.200.000 (y que en 2000 registraba 73 éxodos colectivos); el desempleo llegaba a 19,8% en junio de 1999; la línea de pobreza pasaba de 56,3% en 1999 a cerca de 60% en 2000 (unos 25 millones de colombianos); la de indigencia variaba de 19,7% a 23,4%, y aunque la inflación había sido controlada, el PIB caía a −4,5% en 1999, el más bajo en la historia (Archila, 2004).

En 1999 los pobladores urbanos salieron a las calles a protestar contra la guerra y el plan de desarrollo (Marta Cecilia García, 2004). En el segundo semestre de ese año, campesinos e indígenas protagonizaron dos bloqueos prolongados de vías: 24 días en Cauca y Nariño sobre la vía Panamericana, 10 días en el sur de Bolívar y en Cesar, y en abril del 2000, 36 días en el Magdalena Medio y el sur de Bolívar. También con sus acciones la comunidad emberá-katío protestó entre 1998 y 2000; reclamaba medidas ante el desastre ambiental y social que originó la represa Urrá, en el Alto Sinú, en el departamento de Córdoba; la defensa de la vida, la soberanía y el medio ambiente fue la consigna central en el Sarare (Norte de Santander), Magdalena Medio, sur de Bolívar y Bajo Putumayo (Prada, 2004).

Los estudiantes también se manifestaron contrarios al plan de desarrollo, pues consideraban que éste hacía desaparecer el carácter público de la educación al modificar los aportes estatales al aparato educativo, aumentaba las matrículas y atentaba contra la autonomía universitaria al crear nuevos programas bajo la orientación del Ministerio de Hacienda (Marta Cecilia García, 2004).

Como se ha analizado a lo largo de este capítulo, la paz se frustró. Las FARC no tenían intenciones de involucrarse en un proceso de paz; la zona de despeje fue utilizada para fortalecerse militarmente y ganar espacios entre los actores internacionales, con el fin de obtener de ellos el estatus de fuerza beligerante. Por su parte, las AUC bloquearon con éxito las negociaciones políticas del gobierno con el ELN y las FARC, poniendo así su cuota en el fracaso del proceso.

A su vez, el gobierno de Andrés Pastrana dio palos de ciego: primero, su proyecto de paz no tenía norte y, además, condujo al mayor debilitamiento del Estado y de sus instituciones; segundo, llevó a la pérdida de la autoridad presidencial y del liderazgo civil, lo cual produjo enfrentamientos con el sector castrense; tercero, cerró el ciclo de políticas estatales relacionadas con la terminación negociada del conflicto armado interno, que se había vuelto a abrir con la administración de Belisario Betancur (1982-1986); cuarto, al haber privilegiado la ayuda norteamericana y la puesta en marcha del Plan Colombia, dejó a un lado el tratamiento de la cuestión social y postergó el "Cambio para construir la paz", encaminando la inversión estatal hacia el sector de la defensa y la seguridad.

Al no haberse logrado una solución *política* del conflicto armado, se abrió paso la propuesta de "Seguridad democrática" de Álvaro Uribe Vélez, que 1) continúa privilegiando la seguridad del Estado en desmedro de la del ciudadano, 2) enfatiza en el enfrentamiento militar a las guerrillas, 3) les desconoce a estas su carácter político, 4) le niega al problema colombiano su naturaleza de conflicto armado al considerar que lo que soporta el país es una agresión terrorista internacional, 5) entroniza institucionalmente la "guerra contra el terrorismo", y 6) ubica la "guerra preventiva" en el primer plano de la acción estatal.

Epílogo

Con el gobierno de Andrés Pastrana Arango terminó políticamente el siglo XX. Su promesa electoral de "Cambio para construir la paz" no logró concretarse, entre otras razones, debido a que la solución política negociada del conflicto armado interno no encontró caminos expeditos. Otras propuestas para enfrentar los agudos problemas de Colombia fueron presentadas en la campaña electoral del 2002, tanto la de renovación del Congreso, el 10 de marzo, como la de elección del presidente, el 26 de mayo.

Al igual que en las campañas anteriores, el conflicto armado y la búsqueda de una solución, estuvieron en el centro de los programas de los distintos candidatos presidenciales. Desde distintos ángulos, las nuevas fórmulas de tratamiento al problema indicaban críticas contundentes al fracasado experimento gubernamental de negociación con las FARC de la administración de Pastrana Arango. Aún así, la solución política nunca se descartó y fue pilar de las plataformas electorales de los candidatos Horacio Serpa, del Partido Liberal, y de Luis Eduardo Garzón, extrabajador petrolero y expresidente de la Central Unitaria de Trabajadores, del Frente Social y Político. Nohemí Sanín, conservadora independiente del movimiento Sí Colombia, criticaba los extremos expresando que no era guerrerista ni entreguista y que era partidaria de la negociación pero sin comprometer la propiedad privada, la democracia, la vida o la libertad.

Por su parte, el candidato liberal Álvaro Uribe Vélez, del movimiento Primero Colombia, adelantó su campaña cuestionando la política de paz y negociación con la guerrilla llevada a cabo por Andrés Pastrana y la ausencia de autoridad política desde el Estado. Al respecto, dijo:

> Estoy convencido de que los violentos no negocian sino con gobiernos firmes dispuestos a derrotarlos. La autoridad no ejerce la guerra y no renuncia al diálogo. La autoridad del Estado protege a los ciudadanos, disuade a los violentos y siempre crea condiciones para la paz. Que los violentos hagan un alto en el camino, suspendan el

terrorismo, posibiliten un cese de hostilidades que dé reposo al pueblo y estaremos listos para la paz. No soy amigo de negociar la agenda social con los fusiles porque se deroga la democracia, pero ofrezco a los violentos seguridad democrática para que hagan política sin metralletas y sin que los maten, para que ampliemos el pluralismo ideológico. (www.colombia.com/especiales/elecciones_2002)

En cuanto a la seguridad, planteó que sería democrática para proteger a los ciudadanos y enfatizó en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para confrontar a las guerrillas. Para estas manifestó que cuando se hubiera llegado a los 100.000 soldados profesionales se eliminaría el servicio militar obligatorio sustituyéndolo por un servicio obligatorio de docencia. La cooperación militar fue otra de sus propuestas y, en especial, se mostró partidario de continuar con la ayuda norteamericana y el Plan Colombia para derrotar al terrorismo y al narcotráfico; pidió, así mismo, un Plan Colombia especial con Europa. También destacó la necesidad de la cooperación masiva de la ciudadanía con las Fuerzas Armadas pero sin paramilitarismo, y la creación de las redes de vigilantes en las carreteras.

Otras de sus propuestas se referían a mayores recursos para la construcción de vivienda social mediante la exención tributaria; en cuanto a los fondos de cesantías y pensiones, señaló que estos deberían financiar patrimonios autónomos para generar empleo a través de la construcción, las obras públicas y la agricultura. Para concretar sus metas, habría que eliminar el Estado burocrático, la politiquería y la corrupción.

Con esta plataforma política, Álvaro Uribe Vélez se presentó a las elecciones del 26 de mayo del 2002. Los resultados lo dieron como vencedor con 5.862.655 votos (53,05%) . Horacio Serpa logró 3.514.779 votantes (31,80%). Luis Eduardo Garzón recibió el apoyo de 680.254 electores (6,1%) , y Nohemí Sanín, de 641.884 (5,81%). El gobierno de la Seguridad Democrática iniciaba sus años de mandato.

***

Epílogo a la segunda edición
Guerra preventiva y seguridad nacional

Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) gobernó con mano dura y en blanco y negro: los buenos y los malos. Las instituciones con mayor relieve fueron las de las Fuerzas Militares, incluidas la Policía y la de Inteligencia (Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–). Pero esto no indicaba el monopolio de las armas por parte

del Estado, pues buena parte de estas eran portadas por las bandas paramilitares (AUC) y las guerrillas (FARC y ELN).

En cuanto a las relaciones internacionales, Uribe continuó recibiendo la ayuda política y militar de Estados Unidos, se alineó con las potencias hegemónicas en las decisiones centrales sobre los conflictos mundiales y acompañó las "cruzadas" de la "guerra justa" contra el ubicuo terrorismo mundial (Irak, Afganistán). En las Naciones Unidas se abstuvo cuatro veces, entre el 2007 y el 2009, de condenar al Estado de Israel por sus sistemáticas agresiones contra la población palestina en los territorios ocupados. En América Latina actuó conjuntamente con los gobiernos conservadores y neoliberales, fortaleciendo una corriente ideológica-política que se oponía a los gobiernos nacionalistas, progresistas y social-liberales portadores de la bandera del "socialismo del siglo XXI". Para derrotar militarmente a las guerrillas colombianas no dudó en pasar por encima de toda normatividad continental relacionada con la soberanía y la no intervención, y traspasó las fronteras venezolana y ecuatoriana para proceder a capturas y adelantar operaciones militares, entre ellas la "Operación Fénix", en el 2008.

La bandera política gubernamental durante los ocho años fue la de la "seguridad democrática". Se la juzgaba democrática por cuanto Colombia era un estado de derecho, legítimo, que no solo permitía sino que garantizaba las libertades civiles, de pensamiento, palabra y acción; la seguridad aludía a la del Estado, en concepción y en acción. Un Estado seguro y democrático atraería a los inversionistas extranjeros y generaría confianza en todas las instituciones financieras que otorgaban créditos e impulsaban el desarrollo. Pero las acciones del "terrorismo internacional" en territorio colombiano impedían consolidar las instituciones republicanas; unas Fuerzas Militares dinámicas, competentes en su oficio y tecnológicamente equipadas tenían que hacerle frente y derrotarlo.

Desde nuestra propia postura teórica sobre la historia, una primera consideración de balance sobre lo que fue el gobierno de Álvaro Uribe es la epistemológica. Con facilidad se puede ubicar en la corriente historicista, en general asociada al alemán Leopold von Ranke. La historia es producto de las acciones de los líderes, de los grandes hombres, de aquellos que marcan la diferencia, entienden la razón de Estado y están capacitados para manejarlo; desde este ángulo, el país se concebía como una gran empresa y el Estado como su gerente. A renglón seguido, el Estado se entiende como una unidad soberana y de tipo político; el corolario es evidente: la historia es la de los vencedores, y por tanto, una oficial, republicana y patriótica. Es así como el Estado no debe ni puede ser responsabilizado por violaciones a los derechos humanos o a las libertades ciudadanas, o por desapariciones o crímenes de guerra y de lesa humanidad; él ha sido y es víctima.

No hay que descuidar tampoco su accionar externo; el Estado no actuaba en solitario dentro del tablero mundial. Frente a él se levantaba el *otro*, el conjunto de estados agrupados en la comunidad internacional. En este trasegar el concepto de lo político se define en términos de "amigo-enemigo". De hecho la supervivencia del Estado depende de este entendimiento. Tal dicotomía se ampliaba a otras: la barbarie y la civilización, el desarrollo y el atraso, el mercado y la planificación, el conflicto armado y la agresión terrorista, la democracia y la dictadura, la guerra y la paz, la víctima y el victimario. En un mundo de amigos-enemigos la guerra y las violencias son, se afirma, inherentes a la condición humana. La democracia, sus líderes y sus instituciones actuarán según las exigencias de las coyunturas: un orden estatal normativizado (la ONU), liderado por una potencia (Estados Unidos) y sus aliados (Israel), o por un conjunto de ellas (la Troika); una asociación de estados que actúe por fuera de la comunidad internacional (como el caso de guerra contra Irak); un hegemón que controle su área de influencia (China, Rusia, Japón); una organización militar que sea un instrumento de disuasión y de guerra (OTAN); un bombardeo indiscriminado con armas químicas letales (Siria, Israel); una espada de Damocles nuclear-militar...

En fin, esta visión de la historia se introduce en el *maelstrom* histórico-universal de la modernidad occidental, sostenido en la idea Kantiana-Hegeliana, ilustrada, de progreso.

Vista la realidad con el anterior enfoque, en cuanto a sus objetivos específicos, la seguridad democrática negaba la historia de Colombia del siglo XX. Desde la década de 1930, como hemos visto en el capítulo correspondiente de este libro, la vía del desarrollo capitalista se pavimentó con el conflicto social tanto en el campo como en la ciudad. Por las circunstancias ya mencionadas a lo largo de este texto la confrontación se tornó armada, primero a nivel regional y con el tiempo nacional. Ya desde los años 60, en análisis histórico-sociales reconocidos como científicos, la academia y los sectores intelectuales asociados a la producción de conocimiento señalaron con claridad que en nuestro país se vivía y sufría un conflicto armado al menos de 30 años. Propuestas para entenderlo y superarlo ha habido de todo tipo, bien sean individuales o provenientes de comisiones creadas por los gobiernos.

Pero la nueva política de seguridad del Estado enfatizó que en el país no había conflicto armado sino una agresión terrorista internacional, encabezada por las guerrillas FARC y ELN y financiada con el narcotráfico. La ayuda internacional se requería para el triunfo militar, y los resultados obtenidos en el corto tiempo pusieron de presente que era peor el remedio... Una aguda polémica se abrió paso, destacando la presencia y la colaboración militar norteamericana; simplemente no se le veía bien y se insistía en que en la balanza pesaba

negativamente. Los planes Colombia y Patriota fortalecieron operativa y tecnológicamente a las Fuerzas Militares, pero al mismo tiempo las policializó y militarizó a la Policía Nacional. En el 2009 fue firmado un tratado militar con Estados Unidos, el cual permitía a ese país el uso de las bases militares colombianas; tratado que después de un año, aproximadamente, fue declarado inexequible. En ese momento Hugo Chávez reaccionó a dicho tratado cerrando la frontera con nuestro país, y el entonces ministro de defensa brasilero, Nelson Jobim, consideraba que Colombia era una fuente de tensiones en el continente.

Acerca de la ayuda militar, por la época poco se sabía de la asesoría israelita. Algo de ello se reveló en el portal Wikileaks: se contrató por los años 2005-2006 por Juan Manuel Santos, el ministro de defensa; el ex embajador de Estados Unidos, William Brownfield, afirmaba que el 38% de las compras de defensa se había hecho a firmas de Israel; incluso, el *Jerusalem Post* llegó a señalar que la baja del guerrillero "Mono Jojoy" y la "Operación Jaque", que permitió liberar a la ex candidata presidencial Ingrid Betancur y a otros secuestrados, se habían logrado por la mencionada asesoría de ese país.

El enfoque de la "agresión terrorista" continuaba criminalizando la protesta social y, dadas la ambigüedad y la ubicuidad del concepto mismo de "terrorismo", las reivindicaciones y acciones de tipo social desarrolladas por sectores, sindicatos y organizaciones de diferentes tipos dentro de lo permitido por la Constitución de 1991, de hecho quedaban bajo sospecha. Con el tiempo, se consideró que de ese entramado también hacían parte Organizaciones No Gubernamentales, nacionales o internacionales, intelectuales, colectivos de defensa de los derechos humanos, dirigentes sindicales, e incluso, comunicadores sociales.

Cuando la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo publicó en septiembre del 2003 su balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, titulado "El embrujo autoritario", en el cual se cuestionaba la gestión gubernamental en distintos campos –desde la salud hasta la educación, pasando por los derechos humanos y la justicia–, el gobierno reaccionó como si se hubiese cometido un atentado contra las instituciones y desplegó su maquinaria propagandística, política y de inteligencia para contrarrestarlo.

Y el Príncipe utilizó a fondo su dispositivo de control: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), desaparecido en el 2011. Desde sus oficinas se diseñó una operación nacional y regional de inteligencia, que incluyó interceptaciones ilegales; "chuzadas" de teléfonos fijos y móviles a dirigentes políticos del Estado y de la oposición, a la Corte Suprema de Justicia, líderes sindicales, campesinos, estudiantes, intelectuales y a cuanta persona se considerara sospechosa; montajes políticos y seguimientos selectivos. De esta operación y con la

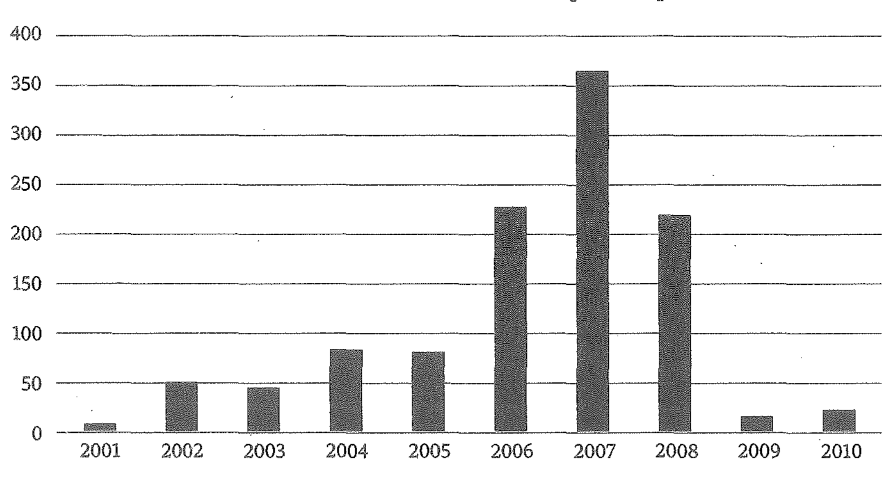
información que de ella salía se beneficiaron los grupos paramilitares para continuar con su empresa criminal.

Luego de un proceso judicial, Jorge Noguera Cotes, su director entre 2002-2006, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia lo halló responsable de los delitos concierto para delinquir agravado, homicidio del sociólogo y profesor Alfredo Correa de Andreis, ocultamiento y supresión de documento público y revelación de asunto sometido a secreto; por todo ello fue condenado a 25 años de prisión. María del Pilar Hurtado, directora del DAS entre 2007-2008, mantuvo la operación; en el 2010 la Procuraduría General de la Nación la condenó a 18 años de inhabilidad para ejercer cargos públicos, y la Fiscalía le imputó cargos por concierto para delinquir, abuso de poder, falsedad en documento público y peculado por apropiación y violación ilícita de comunicaciones. Antes de ser capturada en noviembre del 2010, salió del país aduciendo persecución política y llegó a Panamá; allí solicitó asilo político y le fue concedido por el entonces presidente Ricardo Martinelli. Finalmente, y luego de que en el istmo de Panamá nuevas autoridades suspendieran ese asilo político, la Interpol aceptó emitir una orden de captura internacional en su contra; Hurtado no tuvo otra opción que entregarse, y el 31 de enero del 2015 volvió a Bogotá a las instalaciones de la Fiscalía.

En la aplicación de las medidas para la defensa del Estado, la seguridad democrática avanzó por un camino sangriento. Los "falsos positivos", que fueron las ejecuciones de jóvenes y ciudadanos colombianos por parte de algunos sectores de las instituciones armadas del Estado, presentados como "dados de baja" en combate, fue una tragedia que enlutó a decenas de familias. Ocurridos cuando Juan Manuel Santos era el ministro de defensa, se produjeron, en parte, por los incentivos económicos derivados de una política oficial de recompensas y, por otro lado, por las presiones gubernamentales para presentar resultados efectivos en la lucha contra las guerrillas. El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) registró que si bien las ejecuciones "extrajudiciales" no eran un fenómeno particular entre los años 2002-2010, sí habían llegado a su punto más alto durante ese periodo de tiempo, con 1.211 víctimas. Pedro Medellín Torres (2010), basado en estudios de la Comisión Colombiana de Juristas y del Observatorio de derechos humanos y Derecho Humanitario, consignó que al finalizar del primer gobierno de Álvaro Uribe el promedio anual de violaciones a los derechos humanos había aumentado en un 73%. A finales de enero del 2015, la Organización No Gubernamental Human Rights Watch criticó al gobierno de Juan Manuel Santos por promover leyes que conducirían a la impunidad castrense frente a las violaciones de derechos humanos, y directamente acusó al ministro de defensa, Juan Carlos Pinzón, por intentar desacreditar las investigaciones sobre los falsos positivos; la misma organización informó que la Fiscalía General

de la Nación investiga más de 3.500 casos cometidos en su mayoría entre el 2002 y el 2008.

Gáfica 1. Número total de víctimas de falsos positivos por año



Fuente: Banco de datos de derechos humanos y violencia política –Cinep-PPP–, septiembre del 2000 (Borda Guzmán, 2012).

En el mismo sentido de la aplicación de medidas por la seguridad del Estado tenemos que mencionar la situación de la población desplazada, víctima del ejercicio de la violencia de los distintos actores que se enfrentan en el conflicto armado. En uno de sus estudios ("¿Consolidación de qué?", 2011) Codhes pudo afirmar que buena parte de la población desplazada en el 2010 provenía de las 14 áreas incluidas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial, complemento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática; dichas zonas eran privilegiadas para las inversiones en minería y para el cultivo de la palma de aceite. Nuevamente Human Rights Watch concluyó que entre 2002-2010 más de 40 dirigentes campesinos fueron asesinados por reclamar las tierras usurpadas.

Ahora bien, la seguridad democrática también supo desenvolverse entre los tejidos blandos de la justicia. En su objetivo por terminar el conflicto armado mediante la vía militar, en primera instancia, el Ejecutivo colombiano dirigió su mirada al actor paramilitar y dispuso para él la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 del 2005). Un secreto a voces conocido por los colombianos era el del control y la influencia económica y política que tenía la red paramilitar en el ejercicio de la actividad política regional y nacional; en alguna oportunidad en el 2005, Salvatore Mancuso declaró ante la Corte Suprema de Justicia que el 35% del Congreso había sido elegido en zonas de control paramilitar. Y fue ese mismo Congreso el que a mediados del 2008 oficialmente invitó a dos de los máximos jefes de

aquella red: Mancuso y alias "Ernesto Báez"; sus discursos, de casi una hora, fueron trasmitidos en directo por el canal estatal Señal Colombia y escuchados por unos alborozados 60 congresistas que asistieron a la sesión.

Pero hay que poner en relieve que con la mencionada Ley de Justicia y Paz comenzó a operar la justicia transicional. El núcleo jurídico-político de aquella residía en un nuevo enfoque sobre el delito político. El articulado defendía la tesis de que los delitos cometidos por los actores paramilitares, o sea los comunes, podrían clasificarse como políticos, y en tal sentido los caracterizaba como sujetos *políticos*. El Artículo 71 adicionó al Código Penal un inciso que transformaba el delito común en delito político ("También incurrirán en sedición quienes conformen o hagan parte de grupos guerrilleros o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal"). Pues bien, durante un año los conflictos de competencia fueron resueltos de acuerdo con tal Artículo; pero fue declarado inexequible en el 2006, entre otras razones, por considerar que los derechos de las víctimas podrían quedar en total impunidad. Con esta sentencia se le daba continuidad a la jurisprudencia de 1990 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, que en el Auto del 23 de octubre de ese año había establecido que "La rebelión y el concierto para delinquir se repelen entre sí, son excluyentes".

De todos modos la Ley le facilitó a los paramilitares el paso a la desmovilización, pero estuvo antecedida por el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, de julio del 2003, y por el proyecto de ley del mismo año sobre "alternatividad penal", el cual se consideró por los senadores Rafael Pardo y Antonio Navarro Wolf como una negociación del Congreso con los delincuentes. Hasta enero del 2010 se contaba con cerca de 32.000 integrantes que a cuentagotas habían entregado la mitad de las armas. Un proceso turbulento, sin duda. Distintos sectores sociales, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, medios de comunicación y víctimas exigieron que se diera a conocer la verdad sobre las desapariciones, los desplazamientos, las masacres, los asesinatos y las usurpaciones de tierra, así como sobre los vínculos de los paramilitares con el Estado, la clase dirigente y sus representantes en el Congreso. Sobre todo este asunto y su relación con la reconfiguración del Estado entre el 2002 y el 2010, un importante centro de pensamiento colombiano publicó el libro *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (López Hernández, 2010).

Entretanto, Luis Carlos Restrepo, Comisionado para la paz, se movía en las altas cortes intentando lograr una redefinición del delito político, lo que transitoriamente obtuvo, al mismo tiempo que viajaba de una a otra región para asistir a los actos de desmovilización y entrega de armas. Los sucesos de la época surgían y evolucionaban con extrema rapidez. En medio de ellos el gobierno adujo que los jefes desmovilizados continuaban delinquiendo desde las cárceles y

que los consideraba por fuera del proceso de Justicia y Paz. El paso siguiente fue proceder a la extradición de estos a Estados Unidos, autorizada ya por la Corte Suprema. Para ese momento el mundo de los derechos humanos y de las víctimas se enardeció e hizo la denuncia de que el gobierno intentaba acallar a los paramilitares presos para evitar que se conociera su vínculo con la clase dirigente y con el Estado (como se puede apreciar en medios de comunicación como *Semana*, *El Espectador*, entre otros); nada de aquello impactó en el Ejecutivo, y en mayo del 2008 fueron extraditados.

Hoy en día se argumenta que pese a todo el proceso disminuyó la delincuencia común en 30.000 hombres. Pero de ello no hay confirmación. La verdad es que los resultados están a la vista: asistimos ahora al fenómeno del "neoparamilitarismo", el cual no cesa de ser investigado por la academia y en los centros de pensamiento colombianos y extranjeros. Sin embargo, las autoridades, algunos medios de comunicación, los partidos políticos, parte de la justicia y el gobierno de Juan Manuel Santos prefieren hablar al respecto de las "Bacrim", las Bandas Criminales.

Aprovechemos para anotar que la Ley de Justicia y Paz dio para todo: para desmovilizarse de manera independiente o para aceptar entregas colectivas de guerrilleros de las FARC; incluso, dio para falsas desmovilizaciones. Este último aspecto le costó la carrera política a Luis Carlos Restrepo. Para marzo del 2006 un supuesto frente de las FARC, conocido como "Cacica Gaitana", se entregó a las autoridades, dio varias armas y una avioneta. Poco a poco se fue conociendo que eso era una farsa y la Fiscalía tuvo que ocuparse del caso. Junto con otros implicados, a Restrepo se le investigaba por fraude procesal, prevaricato por acción, apropiación en favor de terceros, tráfico, fabricación y porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares agravado; además, el ente acusador anotó que la falsa desmovilización había causado un detrimento patrimonial estatal cercano a los 1.120 millones de pesos. Enterado de los pasos de la Fiscalía, Restrepo huyó del país en enero del 2012, alegando persecución política, por lo cual solicitó y obtuvo asilo en Canadá. En octubre del 2014 la Fiscalía inició su juicio en ausencia luego de anular la orden de captura en su contra.

Pero si el método se juzga por sus resultados, el del gobierno de Álvaro Uribe Vélez sale mal librado. En efecto, y por paradójico que pueda ser, la justicia transicional nunca fue bien vista; es más, hay que afirmar que siendo presidente él, quienes lo apoyaron en el Congreso y en las altas instancias gubernamentales se opusieron, y se oponen hoy, a esa justicia. Con el proceso de negociaciones de paz con la guerrilla y la búsqueda de una salida política al conflicto armado que adelanta el presidente Juan Manuel Santos, se ha podido confirmar tal aseveración. Tanto la Procuraduría General de la Nación como el partido político Centro Democrático, dirigido por el ex presidente Uribe, han confrontado el Marco

Jurídico para la Paz y han insistido en el ángulo retributivo de la justicia haciendo énfasis en que solo la cárcel es sinónimo de esta; para ellos no tiene razón el delito político, y los acuerdos de La Habana no son más que un conjunto de "52 capitulaciones" de Juan Manuel Santos y Humberto de la Calle frente al terrorismo internacional.

La verdad es otra. El propio gobierno de Álvaro Uribe Vélez quiso llegar a acuerdos con ese mismo terrorismo internacional personificado en las FARC y el ELN, según lo reveló a los colombianos la revista Semana en octubre del 2014. Propuso a las FARC una zona de despeje, sostuvo reuniones secretas en Brasil, curules, propueso eliminar la extradición, rebajar penas, el cese bilateral del fuego, reconocer que en Colombia había un conflicto armado y convocar a una Asamblea Constituyente. También llegó a un mínimo acuerdo con el ELN, en el que aceptaba cesar operaciones militares en su contra, liberar a los detenidos por rebelión, suspender órdenes de captura y reconocer al Comando Central como representante de esa guerrilla.

Por supuesto, la justicia transicional es apenas un medio para salir del atolladero, medio que no ofrece garantías. Pero con ella los colombianos hemos visto emerger a la Víctima y su Memoria, ambas asomadas en la Ley de Justicia y Paz y luego se tomaron las calles, los estrados –sobre todo estos– y las veredas, y en La Habana ocuparon una silla en la mesa de negociaciones entre el gobierno Santos y las FARC. Así el Estado reconocía que era victimario y responsable ante la historia. Y como resultado de la movilización y la exigencia de variados sectores sociales y de organizaciones defensoras de los derechos humanos, en el 2014 las FARC aceptaron su responsabilidad en la generación de víctimas y se vieron obligadas a pedir perdón.

Mencionada de último, pero considerada por nosotros como el punto de inflexión del gobierno de Uribe Vélez, la acción de "guerra preventiva" del 1° de marzo del 2008, la "Operación Fénix", realizada en territorio ecuatoriano, salda con nuestros lectores la obligación de ofrecer un panorama sobre dicho periodo presidencial.

La "guerra preventiva" tiene un sustrato ideológico conservador; le permitió a George Bush hijo decretar el estado de excepción mundial y permanente, inmediatamente después de los ataques terroristas de septiembre del 2001. La "guerra preventiva" suplanta al derecho internacional; es claramente una guerra fuera de la ley pero en favor de ella. En Colombia esa guerra se ha elevado a la doctrina de política exterior, la *Bellum Preventivum* (guerra preventiva). Por último, procede interpretarla como una "cruzada" del bien contra el mal, como una "guerra justa" en términos éticos, religiosos y morales, en la que solo se perciben culpables.

Apuntado para eliminar al enemigo, el operativo militar colombiano pasó por encima de las normas del derecho internacional americano y violó la soberanía del vecino país. En su Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en marzo del 2008, la OEA adoptó una resolución de rechazo a la acción militar.

Sin embargo, y primando en ella la concepción de la agresión terrorista internacional, la Procuraduría General de la Nación la consideró plenamente válida en el marco del *Ius ad Bellum* vigente, es decir, la enmarcó como conflicto armado no internacional regido por el Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra. También controvirtió el criterio de la Corte Suprema de Justicia sobre la ilegalidad de las pruebas recogidas en el campamento que las FARC habían instalado ilegalmente en territorio ecuatoriano, por cuanto la Corte desconocía el contexto de la lucha contra el terrorismo. Tal determinación de la Procuraduría fue acompañada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el cual manifestó que se había tratado de un "acto de Estado" en su lucha contra los grupos terroristas.

Un nítido contraste ofreció la Procuraduría General de la República de Nicaragua. En junio del 2008 el procurador Hernán Estrada presentó a la Asamblea Nacional un informe en el que defendía el asilo otorgado a las colombianas Martha Pérez Gutiérrez y Doris Bohórquez Torres, sobrevivientes del operativo del 1° de marzo de ese año, con base en las Convenciones Interamericanas sobre Asilo Político de 1928 y de 1933, y en el que argumentaba que su Constitución, en los Artículos 5 y 42, reconocía la potestad de otorgar el refugio para los perseguidos políticos. Consideró además que al estudiar la solicitud de asilo no se había encontrado que las colombianas hubiesen cometido alguno de los delitos contenidos en la Convención interamericana contra el terrorismo.

Como aprecian las y los lectores, el panorama histórico y presente es de difícil discernimiento pese a las destacadas interpretaciones que los mundos intelectual, académico, político y social han elaborado. La problemática del asilo ofrece las vetas jurídicas y políticas que acusados y acusadores, perseguidos y estados, delincuentes y jueces puedan manifestar en sus alegatos. La justicia transicional era desconocida hasta hace pocas décadas y su interpretación y aplicación han suscitado más rechazos y desconfianzas que aceptaciones multitudinarias; de hecho, todo su entorno sigue siendo asunto del Estado, de intelectuales y especialistas. La verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición se abren paso en medio de nuevas víctimas. El perdón se pide pero pronto se olvida y la víctima es re-victimizada. Con todo, la memoria, Mnemosina, marcha de la mano con Clío, musa de la historia, y ambas gozan de buena salud.

Lo castrense, la guerra, la seguridad y el estado de excepción conforman el léxico del Príncipe. El "terrorismo internacional" –agente ubicuo, nebuloso e

inmensurable– genera miedos que sirven para apalancar programas y discursos que prometen asegurar al Estado, a la democracia y a los intereses privados. El delito común, con el toque de Midas, cambia a delito político y así adquiere respetabilidad; el delito político tradicional, el del alzado en armas, y su motivación altruista, pierde su condición jurídica y se arroja al cesto de basura. Nuevos delitos comunes se cometen y los acusados arguyen persecución política por parte de la justicia y el Estado, por lo cual transitoriamente se obtienen asilos políticos. La figura del asilo va perdiendo sus rasgos humanitarios a medida que el delito político languidece.

La soberanía de los pueblos es limitada, pues se ejerce según se lleven a cabo las intervenciones "globalizadas", "humanitarias" y "civilizatorias" del Estado que decreta la excepción. De nuevo la guerra adquiere connotación de "justa". La inteligencia del Estado se opone en el presente a las garantías democráticas y a la seguridad ciudadana; todos somos sospechosos. Lo "político", como lo concebía Carl Schmitt, es lo propiamente racional.

La historia sigue siendo, con Walter Benjamin, la de los vencedores. Pero no por eso perdemos la esperanza.

Febrero del 2015.

Bibliografía

Acosta, Rodrigo (2000), *La lucha social colombiana*. http://www.cetim.ch/oldsite/pub/00acol2.htm.

Archila, Mauricio (1991), *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945*, Bogotá, Cinep.

— (2004), "Colombia 1975-2000. De crisis en crisis", en Archila, Mauricio *et al.*, *Veinticinco años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.

Arias Trujillo, Ricardo (2007), *Los Leopardos. Una historia intelectual de los años veinte*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

Arrieta, Carlos *et al.* (1991), *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo-Ediciones Uniandes.

Atehortúa Cruz, Adolfo (2008), *Militares y civiles. Modernización y profesionalización del Ejército en Colombia. De la estrella austral a la estrella polar 1907-1958*, tesis de doctorado en Sociología, París, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Ehess).

Atehortúa Cruz, Adolfo y Vélez, Humberto (1994), *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia 1886-1953*, Bogotá, Tercer Mundo.

Ayala, César (1995a), "La reconquista conservadora. Colombia 1957-1958", en *Historia Crítica*, núm. 11, pp. 5-20.

— (1995b), *Nacionalismo y populismo. Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia: 1960-1966*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

— (2006), *El populismo atrapado, la memoria y el miedo. El caso de las elecciones de 1970*, Medellín, La Carreta Editores.

Baena Soares, João Clemente (1994), *Síntese de uma gestão 1984-1994*, Washington, OEA.

Bejarano, Ana María (1990), "Estrategias de paz y apertura democrática. Un balance de las administraciones Betancur y Barco", en Leal Buitrago,

Francisco y Zamosc, León (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri.

Bermúdez Rossi, Gonzalo (1982), *El poder militar en Colombia. De la Colonia al Frente Nacional*, Bogotá, Ediciones Expresión.

Bidegain, Ana María (coord.), (2004), *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad*, Bogotá, Taurus.

Bloch, Marc (1984), *Introducción a la Historia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Boada, Carolina (2014), "La construcción de la verdad en la Ley de Justicia y Paz", trabajo de grado con concepto de meritorio, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Historia, Pontificia Universidad Javeriana.

Borda Guzmán, Sandra (2012), "La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica", en *Análisis Político*, mayo-agosto, vol. 25, núm. 75, Bogotá.

Callinicos, Alex (1993), *Contra el posmodernismo. Una crítica marxista*, Bogotá, El Áncora Editores.

— (2004), *Los nuevos mandarines del poder americano*, Madrid, Alianza.

Camargo, Pedro Pablo (1996), *La extradición*, Bogotá, Leyer.

Carr, Edward (1984), *¿Qué es la Historia?*, Barcelona, Planeta.

Carrillo, Jaime (1981), *Los paros cívicos en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra.

Carvajal, Leonardo y Pardo, Rodrigo (2002), "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz", en Ardila, Marta *et al.*, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol-Hanns-Seidel-Stiftung.

Casanova, Julián (1997), *La historia social y los historiadores*, Barcelona, Crítica.

Cavelier, Germán (1959), *La política internacional de Colombia*, t. III, Bogotá, Iqueima.

Cepeda Ulloa, Fernando (1996), "El congreso colombiano ante la crisis", en Leal Buitrago, Francisco (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo-Fescol-Iepri (UN).

Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo (1985), *Contadora. Desafío a la diplomacia tradicional*, Bogotá, CEI-Universidad de Los Andes-Oveja Negra.

Cinep-PPP (2011), *Colombia: Deuda con la humanidad 2: 23 años de falsos positivos (1988-2011)*, Bogotá.

Cole, George D. H. (1958, 1959 y 1960), *Historia del pensamiento socialista*, ts. II, III y IV, México, Fondo de Cultura Económica.

Comisión Ciudadana de Seguimiento (1996), *Poder, justicia e indignidad. El juicio al presidente de la República Ernesto Samper Pizano*, Bogotá, Miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento.

Comité Internacional de la Cruz Roja (1994), *Conflicto armado y derecho humanitario*, Bogotá.

Connell-Smith, Gordon (1971), *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.

— (1977), *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (15 de febrero de 2011), "¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010", Boletín infotrmativo, núm. 77. www.codhes.org.

Crisis universitaria colombiana. Itinerario y documentos (1971), Bogotá, El Tigre de Papel.

Currie, Lauchlin (1961), "La Operación Colombia", en *Tierra. Diez ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.

Delgado, Álvaro (1974-1975), "Doce años de luchas obreras", *Estudios Marxistas*, núm. 7, pp. 3-74.

Dinero (2008, 12 de septiembre), "Entrevista. Samper Pizano, Ernesto". núm. 13- http://www.dinero.com/edicion-impresa/especial-comercial/ernesto-samper-pizano_52116.aspx.

Donadío, Alberto (2003), *El uñilargo. La corrupción durante el régimen de Rojas*, Medellín, Hombre Nuevo.

Drekonja, Gerhard (1983), *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Cerec.

Echandía Castilla, Camilo (2002), *El conflicto interno colombiano. Cambios recientes y sus implicaciones en el proceso de violencia*. http:// www.santafe.edu/files/gems/obstaclestopeace/echandia.pdf.

Echeverri Uruburu, Álvaro (1987), *Élites y proceso político en Colombia 1950-1978*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia.

El Tiempo (31 de enero del 2015), "Human Rights Watch lanza críticas contra ministro Pinzón y militares". www.eltiempo.com.

Escliar, Valeria y Rodríguez, Paula (s. f.), "El Consenso de Washington ¿salvavidas de los 'emergentes'? Los diez puntos que conmovieron al mundo", *Ariadna Tucma. Revista Latinoamericana*. http://www.ariadnatucma.com.ar/view.php?id=8&type=article.

Esquivel, Ricardo (2001), *Colombia indefensa*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Estrada Álvarez, Jairo (2002), "Elementos para la crítica de un enfoque liberal-neoinstitucional de la economía en la Constitución de 1991", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, ILSA.

Febvre, Lucien (1986), *Combates por la Historia*, Barcelona, Ariel.

Ferrer, Yuri (2002a), "El gobierno de Ernesto Samper 1994-1998", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002b), "El gobierno de Julio César Turbay (1978-1982)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

Figueroa Salamanca, Helwar y Tuta Alarcón, Carlos (2005), "El Estado corporativo colombiano. Una propuesta de derechas 1930-1953", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núm. 32, pp. 99-148.

Fluharty, Vernon Lee (1981), *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*, Bogotá, El Áncora.

Gaitán, Jorge Eliécer (1988), *El debate sobre las bananeras*, Bogotá, Centro Jorge Eliécer Gaitán.

Gallón Giraldo, Gustavo (2002), "Diplomacia y derechos humanos en Colombia. Más de una década de ambigüedad", en Ardila, Marta *et al.*, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol-Hanns-Seidel-Stiftung.

Gambini, Roberto (1977), *O duplo jogo de Getúlio Vargas. Influência americana e Alemã no Estado Novo*, São Paulo, Simbolo.

García Márquez, Gabriel (2004), *Vivir para contarla*, Bogotá, Norma.

García, Martha Cecilia (2004), "Luchas urbano regionales" y "Luchas estudiantiles", en Archila, Mauricio *et al.*, *Veinticinco años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.

Gaviria Trujillo, César (1993), "Apartes de la sección 'Una política exterior para un mundo nuevo'", *Colombia Internacional*, núm. 23, pp. 33-48.

Gaviria, Juan Felipe (1989), "La economía colombiana 1958-1970", en *Nueva Historia de Colombia*, vol. V, Bogotá, Planeta, pp. 180-182.

Gilhodés, Pierre (1988), *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá, ecoe.

Gómez Barrera, Andrés (2009), *Elecciones, junta revolucionaria y bandidos. Villavicencio 1946-1953*, tesis de maestría en historia, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Gómez-Muller, Alfredo (2009), *Anarquismo y anarcosindicalismo en América Latina. Colombia, Brasil, Argentina, México*, Bogotá, La Carreta Editores.

González, Fernán (2001), "De la guerra regular de los 'generales-caballeros' a la guerra popular de los guerrilleros", en Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario (Editores), *Memoria de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.

González Arias, José Jairo (1992), *Espacios de exclusión. El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Bogotá, Cinep.

Granada, Camilo (1999), "La evolución del gasto en seguridad y defensa en Colombia 1950-1994", en Deas, Malcolm y Llorente, María Victoria

(comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Cerec-Ediciones Uniandes-Norma.
Guerrero, Javier (1991), *Los años del olvido. Boyacá y los orígenes de La Violencia*, Bogotá, Tercer Mundo-Iepri.
Hartlyn, Jonathan (1993), *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Ediciones Uniandes-CEI.
Henderson, James (1985-1986), "El proyecto de reforma constitucional conservadora de 1953 en Colombia", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núms. 13-14, pp. 261-279.
Herwig, Holger (1991), *Sueños alemanes de un imperio en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Latinoamericana.
Hobsbawm, Eric (1995), *Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*, São Paulo, Companhia das Letras.
Jaramillo, Carlos Eduardo (1991), *Los guerrilleros del novecientos*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec.
Kalmanovitz, Salomón (1978), *Desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá, La Carreta.
— (1988), *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI.
LaRosa, Michael (2000), *De la derecha a la izquierda. La Iglesia católica en la Colombia contemporánea*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
Leal Buitrago, Francisco (1994), *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Iepri.
— (ed.), (1996), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo-Fescol-Iepri (UN).
LeGrand, Catherine (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
Lemos Simmonds, Carlos (1984), *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores 1981-1982*, Bogotá, Imprenta Nacional.
López de Rey, Alina (1992), *Un líder y su causa. Quintín Lame*, Academia de Historia del Cauca.
López Hernández, Claudia (ed.) (2010), *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoíris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método, MOE.
Lozano, Norman (2002), "El gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.
Machado, Absalón (1988), *El café. De la aparcería al capitalismo*, Bogotá, Tercer Mundo.

"Manifiesto del Partido Comunista de Colombia sobre el plebiscito de 1957" (1980), en *Documentos Políticos*, revista del Partido Comunista de Colombia, enero-febrero.

Mariátegui, José Carlos (1979), *Obra política*, México, Era.

Marín Taborda, Iván (1991), "La hegemonía conservadora", en *Gran enciclopedia de Colombia*, t. II, Bogotá, Círculo de Lectores.

Medellín, Pedro (2010), "No todo vale en la guerra. Una evaluación de ocho años de Seguridad Democrática", en Rangel, Alfredo y Medellín, Pedro, *Política de Seguridad Democrática*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Medina, Medófilo (1980), *Historia del Partido Comunista de Colombia*, Bogotá, CEIS.

Melo, Jorge Orlando (1989), "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y gobiernos conservadores", en *Nueva historia de Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Mesa, Darío (1982), "La vida política después de Panamá", en *Manual de historia de Colombia*, t. III, Bogotá, Procultura.

Meschkat, Klaus y Rojas, José María (comps.), (2009), *Liquidando el pasado. La izquierda colombiana en los archivos de la Unión Soviética*, Bogotá, Fescol-Taurus.

Molina, Gerardo (1973), *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*, Bogotá, Tercer Mundo.

— (1974), *Las ideas liberales en Colombia. 1915-1934*, Bogotá, Tercer Mundo.

— (1981), *Las ideas liberales en Colombia. De 1935 a la iniciación del Frente Nacional*, Bogotá, Tercer Mundo.

— (1987), *Las ideas socialistas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.

Moncayo, Víctor (1975), "La ley y el problema agrario en Colombia", en *Ideología y Sociedad*, núms. 14-15, pp. 7-46.

Moniz Bandeira, Luis Alberto (1993), *Estado nacional e política internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, São Paulo, Ensaio.

Núñez Espinel, Luz Ángela (2006), *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

Ocampo, José Antonio (1988), "Crisis mundial y cambio estructural 1929-1945", en Ocampo, José Antonio (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI.

Orozco, Iván (1992), *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*, Bogotá, Temis.

Orozco, Julio Mario (2008), *Caracterización del mercado del aseguramiento en salud para el régimen contributivo en Colombia*. www.eumed.net/libros/2008b/386/

Ospina Vásquez, Luis (1974), *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Medellín, Oveja Negra.

Pécaut, Daniel (1987), *Orden y violencia. Colombia 1930-1954*, vol. II, Bogotá, Cerec-Siglo XXI.

Pécaut, Daniel (1989), *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI.

Perea, Carlos Mario (1991), "Administración de Laureano Gómez", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, Bogotá, Printer Latinoamericana.

Pizarro Leongómez, Eduardo (1987a), "La profesionalización militar en Colombia (1907-1944)", *Análisis Político*, núm. 1, pp. 20-39.

— (1987b, agosto-diciembre), "La profesionalización militar en Colombia (II). El periodo de la Violencia", *Análisis Político*, núm. 2, pp. 8-39.

— (1988, enero-abril), "La profesionalización militar en Colombia (III). El régimen militar", *Análisis Político*, núm. 3, pp. 4-37.

— (1991), *Las FARC 1949-1966. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo-Iepri.

Pizarro Leongómez, Eduardo y Valencia, León (2009), *Ley de Justicia y paz*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003), *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Anthropos.

Posada, Francisco (1969), *Colombia. Violencia y subdesarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Prada, Esmeralda (2004), "Luchas campesinas e indígenas", en Archila, Mauricio *et al.*, *Veinticinco años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.

Procuraduría General de la Nación (26 de mayo del 2011), "Procurador presentó recurso de reposición ante la Sala Penal de la Corte Suprema en el caso del ex congresista Wilson Borja", Boletín 547. www.procuraduría.gov.co

Radio La Primerísima (4 de junio del 2008), "Procurador Estrada explica a diputados asilo político legal a las mujeres FARC". www.radioprimerisima.com/noticias/general

Ramírez, Socorro (2000), *Los No Alineados: ¿voceros del sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*, Bogotá, Iepri-Tercer Mundo-Colciencias.

Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (1988), *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*, Bogotá, Siglo XXI-Cinep.

Ramsey, Russell (1981), *Guerrilleros y soldados*, Bogotá, Tercer -Mundo.

Rangel, Alfredo (1998), *Colombia. Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de Los Andes.

Rausch, Jane (1989), "Rebelión de los llanos colombianos. El 'affaire Arauca' de 1917", *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXVI, núm. 20, pp. 33-60. http://www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti5/bol20/arauca1.htm.

Renouvin, Pierre (1994), *La Primera Guerra Mundial*, Madrid, Globus Comunicación.

Restrepo, Luis Alberto (1991, mayo-agosto), "Estrategia norteamericana de seguridad y tráfico de drogas", en *Análisis Político*, núm. 13, Bogotá.

— (1996), "El Ejecutivo en la crisis. Dimensiones, antecedentes, perspectivas", en Leal Buitrago, Francisco, *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo-Fescol-Iepri (UN).

Rettberg Beil, Angelika (2003), *Cacaos y tigres de papel. El gobierno de Samper y los empresarios colombianos*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

Revista Semana (10 de octubre del 2014), "Los archivos secretos de Uribe con las FARC". www.semana.com

Reyes, Alejandro, Hoyos, Guillermo y Heredia, Jaime (1978) *Estatuto de Seguridad*, Serie Controversia, núm. 70-71, Bogotá, Cinep.

Reyes, Catalina (1998), "El gobierno de Mariano Ospina Pérez 1946-1950", en *Nueva Historia de Colombia*, vol. II, Bogotá, Planeta.

Rivas, Raimundo (1961), *Historia diplomática de Colombia 1810-1934*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Robinson, J. Cordell (1976), *El movimiento gaitanista en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.

Rodríguez, Gustavo Humberto (1979), *Olaya Herrera. Político, estadista y caudillo*, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.

— (1989), "Segunda administración de López Pumarejo", en *Nueva Historia de Colombia*, t. I, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Rodríguez Hernández, Saúl Mauricio (2006), *La influencia de Estados Unidos en el ejército colombiano 1951-1959*, Medellín, La Carreta Editores.

Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, Iepri-Editorial Planeta Colombiana.

Roy, Joaquín (2001), "La asistencia europea a Colombia. ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?", *Colombia Internacional*, núm. 51, pp. 5-27.

Sánchez, Gonzalo (coord.), (2009), *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*, Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Sánchez, Gonzalo (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora.

— (1984), *Los días de la revolución. Gaitanismo y 9 de abril en provincia*, Bogotá, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán.
— (1985), *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, Bogotá, El Áncora.
— (1998a), "La Violencia. De Rojas al Frente Nacional", en *Nueva historia de Colombia*, t. II, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
— (1998b), "Violencia, guerrillas y estructuras agrarias", en *Nueva historia de Colombia*, t. II, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario (2001), *Memoria de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*, Bogotá Editorial Planeta Colombiana.
Santamaría Salamanca, Ricardo (1998), "Aspectos políticos del gobierno de Barco (1986-1990)", en *Nueva historia de Colombia*, t. VII, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
Santos Rubino, Alejandro (1998), "Vicisitudes del gobierno de Ernesto Samper", en *Nueva historia de Colombia*, t. VII, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
Sarmiento, Domingo Faustino (1970), *Facundo. Civilización y barbarie*, Madrid, Alianza.
Sater, William y Herwig, Holger (1999), *The Grand Illusion. The Prussianization of the Chilean Army*, Lincoln (ne), University of Nebraska Press.
Semana (1999), "Marquetalia, 35 años después", núm. 891, mayo-junio.
Skladowska, Bárbara (2007), *Los nombres de la patria en la guerra de Corea 1951-1953*. Ocaso de un mito, Bogotá, Universidad de los Andes-Facultad de Ciencias Sociales-CESO.
Thompson, Edward (1981), *Miseria de la teoría*, Barcelona, Crítica.
Tirado Mejía, Álvaro (1981), *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo 1934-38*, Bogotá, Procultura.
Tirado Mejía, Álvaro (1998), "Política exterior colombiana. La última década", en *Nueva historia de Colombia*, t. VII, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
Tirado Mejía, Álvaro y Velásquez, Magdala (1982), *La reforma constitucional de 1936*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann-Oveja Negra.
Tobasura, Isaías y Rincón, Luis Felipe (2007), "La protesta social agraria en Colombia 1990-2005: génesis del movimiento agrario", *Revista Luna* Azul, núm. 24, pp. 42-51. http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/Revista24_6.pdf.
Tokatlián, Juan Gabriel (1991), "La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos 1978-1990. El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington", en Arrieta, Carlos Gustavo et. al., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.

— (1997), *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec-Norma.

Topolsky, Jersy (1982), *Metodología de la Historia*, Madrid, Ed. Cátedra.

Torres Del Río, César (1989), *Eduardo Santos y la nueva práctica de la política exterior de Colombia*, Bogotá, CEI-Universidad de Los Andes.

— (1990), *Colombia y su política exterior 1938-1948*, tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

— (1991), "Gobierno de Mariano Ospina Pérez", en *Gran enciclopedia de Colombia*, t. II, Bogotá, Círculo de Lectores.

— (1992), *Diplomacia y guerra fría. América Latina 1945-1948*, Bogotá, Fundación Nueva Época.

— (1994), *Grandes agresiones contra Colombia*, Bogotá, Roca.

— (2000), *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

— (2002a), "El gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002b), "El gobierno de César Gaviria (1990-1994)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002c), "El gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002d), "El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

Torres Del Río, César (2002e), "El gobierno militar 1953-1957", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002f), "El Plan Colombia. Objetivos y estrategias", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2002g), "Los gobiernos liberales (1938-1946)", en *Nuestra Colombia. Doscientos años de vida nacional*, Bogotá, Norma.

— (2008), "Conflicto interno y Fuerzas Armadas colombianas, 1982-2002", en Torres Del Río, César y Rodríguez Hernández, Saúl (eds.), *De milicias reales a militares insurgentes. La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

— (2009), "Gaitán y la imposible integración latinoamericana", en Ayala Diago, César *et al.* (eds.), *Mataron a Gaitán. Sesenta años*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Torres Del Río, César (2013), "Las 'cruzadas' del capital (o cómo la guerra cambió de nombre), en revista *Memoria y Sociedad*, 17, núm. 34. http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoysociedad/article/view/8310

Torres García, Guillermo (1945), *Historia de la moneda en Colombia*, Bogotá, Imprenta del Banco de la República.

Torres Giraldo, Ignacio (1978), *Los inconformes. Historia de la rebeldía de las masas en Colombia*, ts. III y IV, Bogotá, Latina.

Torres Velasco, Javier (1999), "Venezuela y Colombia. Seguridad nacional ¿y ciudadanía?", en Ramírez, Socorro y Cadenas, José María, *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Iepri-Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela.

Tovar Zambrano, Bernardo (1984), *La intervención económica del Estado en Colombia 1914-1936*, Bogotá, Banco Popular.

Traverso, Enzo (2001), *La historia desgarrada. Ensayo sobre Auschwitz y los intelectuales*, Barcelona, Herder.

— (2007), *El pasado, instrucciones de uso. Historia, memoria, política*, Madrid, Marcial Pons.

Urán Carlos (1983), *Rojas y la manipulación del poder*, Bogotá, Carlos Valencia Editores.

Uribe Celis, Carlos (1991), *Los años veinte en Colombia. Ideología y cultura*, Bogotá, Alborada.

Vargas Velásquez, Alejo (2004), "Gobierno y ELN. Dos miradas que no se encuentran", en Conciliation Resources. http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/spanish/gobierno-eln.php.

Vargas Velásquez, Alejo y Patiño Villa, Carlos Alberto (2006), *Reforma militar en Colombia. Contexto internacional y resultados esperados*, Medellín, Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Vasconcelos, José (1961), *La raza cósmica. Misión de la raza iberoamericana*, México, Aguilar.

Vázquez Carrizosa, Alfredo (1974), *Quitasueño, Roncador, Serrana*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores.

— (1983), *Los No Alineados. Una estrategia política para la paz en la era atómica*, Bogotá, Carlos Valencia.

Vega Cantor, Renán (1988), *Crisis y caída de la república liberal 1942-1946*, Ibagué, Editorial Mohan.

— (1989), *Colombia entre la democracia y el imperio*, Bogotá, El Búho-Códice.

Vélez, Humberto (1989), "Rafael Reyes. Quinquenio, régimen político y capitalismo 1904-1909", en *Nueva historia de Colombia*, t. I, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Villegas, Jorge (1982), *Petróleo, oligarquía e imperio*, Bogotá, El Áncora.

Whitehead, Laurence (1997), "Una nota sobre la ciudadanía en América Latina", en Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina*, t. XII, Barcelona, Crítica.

Zamosc, León (s. f.), *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años setenta*, Bogotá, Cinep.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

B

C

D

E

F

G

H

J

K

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

V

W

Y

Z

COLOMBIA SIGLO XX

Este libro se diseñó con las fuentes Whitman y Vista Sans Sc
se terminó de imprimir en CarvaJal Soluciones de Comunicación,
en el mes de marzo del 2018